

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

JOSÉ AUGUSTO DELGADO*

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Prof.
de Direito Público (UFRN e Univ. Cat. PE –
aposentado) e Sócio Honorário da Academia
Brasileira de Direito Tributário*

1. – INTRODUÇÃO

O estudo sistêmico do tema Responsabilidade Civil do Estado exige, para a firmação de uma seqüência metodológica, uma apresentação inicial das teorias que lhe foram aplicadas durante o curso do tempo.

A retrospectiva a ser feita, não obstante a existência de inúmeros escritos tratando da matéria, tem a sua razão de ser no fato do assunto ser sempre atual e encontrar-se em crescente evolução no campo científico, em face da necessidade de serem harmonizados os sentimentos civilísticos que sempre estão presente em seu meio com os mais novos princípios de direito público.

A doutrina, em regra, tem identificado¹ a existência de quatro teorias distintas que, ao longo dos anos, foram aplicadas no trato da responsabilidade patrimonial do Estado.

¹ Há de se destacar, no estudo da evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, alguns pronunciamentos que o influenciaram Rafael Bielsa, por exemplo, em sua obra *Derecho Administrativo*. 5ª. ed.. Buenos Aires, Ed Depalma, 1957, V, pp 6-8, distinguiu três etapas na formação do sistema que passou a adotar o princípio da responsabilidade civil do Estado: a) na primeira, o administrado vítima do dano não tinha nenhuma ação contra o Poder Público, nem contra o agente administrativo causador do evento lesivo, b) na segunda, a pessoa prejudicada por ato arbitrário, ilegal ou lesivo praticado pelo servidor público, contra este podia ingressar com uma ação de indenização se, em razão da demanda, o Estado também fosse chamado a lide e condenado ao pagamento dos prejuízos, assistia-lhe direito a ação regressiva contra o agente público provocador do acontecimento irregular, c) a terceira fase apresenta-se caracterizada pela possibilidade do administrado prejudicado por ato do Poder Público, em qualquer circunstância, ter ação direta contra o Estado, buscando a indenização, desde que o ato lesivo se

As mencionadas teorias são:

- a) – a da irresponsabilidade absoluta;
- b) – a da responsabilidade civilista;
- c) – a da culpa administrativa ou da *faute du service*;
- d) – a da responsabilidade objetiva.

As fases da responsabilidade civilista e da culpa administrativa ou da *faute du service* podem ser estudadas de modo conjunto, haja vista haver distinção, apenas, na natureza do ato praticado pelo Estado: se de gestão ou se de império.

Hely Lopes Meirelles, ao cuidar da evolução doutrinária da responsabilidade civil da Administração Pública, assinalou, dentro do quadro acima apontado, que:

A doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evoluiu do conceito de irresponsabilidade para o da responsabilidade com culpa, e deste para o da responsabilidade civilística e desta para a fase da responsabilidade pública em que nos encontramos²

enquadrasse como oriundo de ação vinculada ao serviço público, ou por a lei, expressamente, determinar a indenização.

Paul Duez. em sua obra "La Responsabilité de Puissance Publique. Paris. Dalloz. 1926, no trato da evolução do direito da responsabilidade civil do Estado apresentou esquema que Yussef Said Cahali. em seu livro 'Responsabilidade Civil do Estado', Ed. RT. pg. 9. após citar, também, a referência de Bielsa ao mesmo assunto, considera como se apresentando com maior precisão Eis o afirmado por Yussef Said: "Revela-se, porém, mais preciso o esquema proposto por Duez: a) numa primeira fase. a questão inexistia; a irresponsabilidade aparece como um axioma, e a existência de uma responsabilidade pecuniária da Administração é considerada como um entrave perigoso a execução de seus serviços: na ordem patrimonial, os administrados tem a sua disposição apenas ação de responsabilidade civil do funcionário, b) numa segunda fase, a questão se põe parcialmente no plano civilístico, para a dedução de uma responsabilidade pecuniária do Poder Público, faz-se apelo as teorias do CC. relativas aos atos dos prepostos e mandatários, c) numa terceira fase, a questão se desabrocha e se desenvolve no plano próprio do direito público, uma concepção original, desapegada do direito civil, forma-se progressivamente no quadro jurídico da *faute* e do risco administrativo (ob cit., pp. 1-2)."

² In "Direito Administrativo Brasileiro, pg. 560, Ed. Malheiros. 20ª. ed., Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Na

2

1.1 – A teoria da irresponsabilidade absoluta,³ prevaleceu, segundo opinião da doutrina, até quase o final do século XIX.⁴

Os princípios que a sustentaram podem ser sintetizados nas fórmulas seguintes:

a) o Estado não guarda submissão ao dever de indenizar os danos provocados por seus atos, por exercer um poder absoluto;

b) o rei não pode mas faz; o rei não erra (the King can do no wrong); o que se apresentar como sendo do seu agrado tem força de lei;

c) o Estado, por ser infalível, não comete erro, por ser ele, Estado, o próprio Direito;

d) o dano causado pelo agente público ao administrado, por ação culposa ou dolosa, não determina qualquer responsabilidade do Estado, em razão do autor do ato ter agido como pessoa física, por conta própria, sem nenhum vínculo com a administração e sem representá-la;⁵

e) o Estado, ao exigir a obediência dos administrados, o faz para o bem deles próprios, pelo que não há possibilidade de ser responsabilizado por esse ato praticado;

oportunidade. Hely Lopes Meirelles faz referência, em nota de rodapé, a José de Aguiar Dias, "Da Responsabilidade Civil. 1954, II/564". Manda ver também, o acórdão do TFR, relatado pelo Min Carlos Mário Velloso, in RDA 135/167.

³ A teoria da irresponsabilidade do Estado é conhecida, também, com a denominação de teoria feudal, teoria regalista ou regaliana.

⁴ Amaro Cavalcanti, em "Responsabilidade Civil do Estado. 1905. pgs. 106/107, assinalou. "A irresponsabilidade do poder público aparecia, na primeira metade do Século XIX. como um corolário da Soberania. Esta solução, muito rigorosa para os particulares, era aceitável, na prática, porque o Estado liberal, limitando estreitamente suas atividades, tinha poucas oportunidades de causar prejuízos"

⁵ Guido Zanobini, em sua obra "Corso di diritto amministrativo, 6ª ed., Milano, 1950. Vol. I, pg.271, apresenta um resumo dos pensamentos desenvolvidos pelos autores que defenderam a teoria da irresponsabilidade estatal Assim diz "As razões da exclusão diferem segundo os autores, ora se fala no caráter ético e jurídico do Estado, que excluiria o Estado, visto este nunca poder editar atos ilícitos, ora se fala na função, que lhe é inerente, de criar o direito, o que seria incompatível com qualquer atividade contrária ao direito e a legalidade, ora, no caráter publicístico da personalidade do Estado, que impediria sua sujeição a um princípio do direito privado, como o da responsabilidade por dano"

f) o Estado só é representado pelo chefe do Governo, pelo que não há possibilidade de se valorizar a ficção de que os funcionários administrativos o representem em suas ações, bem como, as configurações jurídicas do mandato não podem ser, por analogia, aplicáveis aos servidores do Estado;

g) o Estado, por ser uma pessoa moral, nunca pode estar em estado de culpa e, conseqüentemente, ser sujeito passivo de assumir obrigações patrimoniais.⁶

O período em que predominou a aceitação da teoria da irresponsabilidade civil do Estado foi destacado, em feliz síntese, por Heleno Taveira Torres⁷, em artigo intitulado "O Princípio da Responsabilidade Objetiva do Estado e a Teoria do Risco Administrativo"⁸, da forma seguinte:

Mesmo nos domínios do advento do Estado de Direito, com a formação dos regimes constitucionais, a exclusão da responsabilidade prevaleceu ainda durante quase todo o século XIX. Os motivos eram os mais díspares possíveis para justificar a insubmissão do Estado ao dever de ressarcimento⁹, em claras seqüelas absolutistas. Nisto consistia as fórmulas sintetizantes: "le roi ne peut mal faire", dos franceses a "the King can do not wrong", dos ingleses.

A prevalência deste pensamento, todavia, variou de país a país. Nos Estados Unidos, até 1946, ainda vigia este princípio, tendo desaparecido com o advento do Federal Tort Claims Act: e na Inglaterra, até 1947, através do Crow Proceedings Act. Mas isto não implicava na inexistência de qualquer proteção jurídica aos administrados.

⁶ Os itens "e" a "g" foram defendidos por autores alemães, conforme anotação feita por J Creteila Júnior, em Tratado de Direito Administrativo, pg 41, Vol VIII, Ed Forense, 1970.

⁷ Mestre em Direito Público (UFPE) Aperfeiçoado em Direito Tributário Internacional pela I Universidade de Roma "La Sapienza". Foi pesquisador na II Universidade de Roma "Tor Vergata" no período acadêmico 93/94.

⁸ Aguardando publicação. Original em meu poder.

⁹ "Le ragioni della esclusione non sono le stesse in tutti gli autori: ora si parla del carattere ético e giuridico dello Stato, che escluderebbe che esso possa in qualunque modo commettere atti illeciti, ora della funzione, própria del medesimo di creare il diritto, che sarebbe incompatibile com qualunque attività contraria al Diritto e alla legalità; ora del carattere publicistico della personalità dello Stato, che impedirebbe il suo assoggettamento a un principio di diritto privato, quale quello della responsabilità per danni " ZANOBINI (1947. p 261). Neste sentido, também DIAS(1944. p 154).

Os danos causados por agentes públicos eram reparados por estes, individualmente, caso tivessem agido por dolo ou culpa.

A superação total da teoria da irresponsabilidade patrimonial do Estado está, também, destacada por Hely Lopes, ao afirmar que:

A doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo Crown Proceeding Act, de 1947, e pelo Federal Tor Claimn Act, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes.¹⁰

1.2 – O segundo período envolve a vivência da teoria desenvolvida pela doutrina da responsabilidade civilística ou da culpa civil comum.

É uma fase em que o Direito Privado se impõe nas relações jurídicas do Estado com os seus administrados e, conseqüentemente, gerou uma valiosa contribuição para o estágio atual como o assunto é concebido.

Os enunciados dessa teoria e as derivações sofridas são sempre influentes, ainda, hoje, na fixação do pensamento legal, doutrinário e jurisprudencial sobre a responsabilidade patrimonial do Estado.

Os princípios influenciadores da referida teoria aceitam ser explicados no quadro sinótico a seguir:

a) – na primeira fase dessa teoria, toda a questão da responsabilidade do Estado era tratada no terreno do Direito Civil, com apoio nas regras jurídicas fixadoras da responsabilidade por fato de

¹⁰ Hely Lopes Meirelles. ob cit. pg 556.

terceiro , por só se considerar os atos praticados como sendo uma relação decorrente do vínculo entre patrão e amo, representante e representado, mandante e mandatário, preponente e preposto;¹¹

b) – essencial tornava-se a diferença entre atos de império e atos de gestão,¹² por se considerar que aqueles (atos de império) por serem decorrentes do exercício da soberania estatal e com poder supremo, mesmo provocadores de danos para os administrados, não gerariam qualquer direito à reparação; os de gestão, por serem equiparados a atos como os praticados pelos particulares, se decorrentes de ação dolosa ou culposa do agente, seriam indenizáveis;

c) – a responsabilidade do Estado estava vinculada à prova, por parte do lesado, de que o ato praticado tinha natureza de gestão e da existência de culpa do funcionário, culpa essa que devia se apresentar sob

¹¹ Considere-se a respeito do assumo a observação feita por Yussef Said Cahali, in Responsabilidade Civil do Estado, pg. 13. Ed. RT: "Por outro lado , a aplicação analógica de princípios privatísticos da relação patrão-empregado, mandante-mandatário, preponente-preposto. representado-representante. não se coadunava com a vinculação estatutária do servidor ao órgão público Assim, assevera Bullrich que, durante muito tempo se sustentou que as pessoas jurídicas traduziam seus atos por meio de mandatários ou por meio de representantes, a teoria do mandato foi abandonada porque para outorgar um mandato se requer em primeiro lugar uma vontade capaz de produzi-lo, o que se negava à pessoa jurídica, explicando-se então o fenômeno por meio da teoria da representação legal, da mesma forma que se aplica ao demente ou ao incapaz, sem chegar por isso a uma solução exata, pois a representação vem imposta de fora e porque se a lei pode impor um representante legal a uma pessoa jurídica ou a uma pessoa natural incapaz de manifestar a sua vontade, não sucede o mesmo com o Estado, já que não haveria outro poder superior ao mesmo que poderia impor esta representação.

E acrescenta: as dificuldades expostas desapareceram no campo do direito com uma nova teoria, produto da ciência jurídica alemã e cujo grande expositor foi Gierke, e a teoria do órgão, aceita com reservas a princípio, mas que acabou preponderando: desapareceram, com ela, as relações entre representante e representado ou entre mandante e mandatário, para dar lugar a aparição do órgão, que não se reveste de nenhum dos caracteres próprios daqueles institutos, o órgão supõe a existência de uma só pessoa, a própria pessoa do Estado, a diferença do mandato e da representação , que necessitam da existência de duas pessoas distintas (La Responsabilidad del Estado, pp 57/58)."

¹² Yussef Said Cahali, in Responsabilidade Civil do Estado, pg 12, ed RT, com base em ensinamentos de Rafael Bielsa (Derecho Administrativo. V, n 993. p 37, registra a distinção entre atos de império e de gestão: "Tinha-se como certo que duas classes de funções desempenha o Estado: as que se denominam essenciais ou necessárias, no sentido de que tendem a assegurar a existência mesma do Poder Público (manter a ordem constitucional e jurídica) e as chamadas facultativas ou contingentes, no sentido de que não são essenciais para a existência do Estado, mas este. não obstante, as realiza para satisfazer necessidades sociais, de progresso, bem-estar e cultura: quando realiza as funções necessárias, age como Poder Público, soberano: quando realiza funções contingentes, como gestor de interesses coletivos"

a forma de dolo (culpa em sentido lato) ou de imprudência, imperícia ou negligência (culpa em sentido estrito);

d) – na segunda fase, houve homenagem à teoria da culpa civil, dispensando-se a exigência do ato praticado ser de gestão ou de império; ressaltava-se, apenas, a existência da prova da culpa da entidade estatal para a fixação da sua responsabilidade pelos danos causados a terceiros;¹³

e) – o conceito de culpa era o mesmo do direito civil, o que acarretou imensas dificuldades por não ter contribuído para satisfazer, em termos de justiça, os efeitos decorrentes da ação do Estado quando ocasionadora de dano aos particulares.¹⁴

¹³ Guido Zanobini, em "Corso di diritto amministrativo, 6ª. ed.. Milano. 1950, vol I. pág 271. comenta essa fase, afirmando que a teoria da responsabilidade civil do Estado evoluiu, no instante em que considerou "o direito privado como um direito comum, aplicável também aos entes públicos, enquanto por estes não derogado mediante expressas disposições, propugnou a aplicação integral dos princípios da responsabilidade civil a todo tipo de atividade administrativa, quer se referisse a relações patrimoniais e privadas, quer se tratasse de manifestações de potestade, de supremacia e de império Inteiramente baseada sobre os referidos conceitos privatísticos esta teoria fala de uma responsabilidade indireta dos entes públicos por fatos ilícitos de seus funcionários" J Cretella Júnior, in Tratado de Direito Administrativo Vol VIII. forense, pg. 50. cita o pensamento acima de ZANOBINI.

¹⁴ Creteila Júnior, ob cit, Tratado. . . . , pg 52, tratando da responsabilidade civil por culpa, fase em estudo. Assinala: "Para que o Estado responda com seu patrimônio pelos danos que o administrado venha a sofrer e necessários, então, que ocorra a culpa. Culpa de quem? Da administração, de maneira alguma, porque a pessoa jurídica é insuscetível, em si. de ser responsabilizada Quem comete o ato prejudicial é a pessoa física do funcionário " A seguir, cita Waline: "A responsabilidade – comenta Waline - é condicionada pois. por uma culpa. Esta expressão é preferível à expressão responsabilidade por culpa, porque, como já se viu. a pessoa moral jamais é responsável por sua própria culpa. É um de seus agentes ou representantes que é culpado e é esta falha que condiciona a responsabilidade da pessoa moral O mesmo acontece, aliás, em direito privado, no que se refere a responsabilidade do preponente. A antiga teoria que analisava o fundamento da responsabilidade do preponente numa pretensa culpa, quer se tratasse de culpa in eligendo ou da culpa in vigilando não mais resiste a exame." Complementa: "A teoria administrativa da responsabilidade das pessoas de direito publico e, na realidade, bastante próxima da teoria civilista da responsabilidade do preponente por atos danosos de seus prepostos E muito difícil construir uma teoria geral da responsabilidade por culpa em direito administrativo, como. alias, tem direito civil e pela mesma razão – a infinita variedade dos casos que ocorrem, o que desafia a síntese por cauda da semelhança das situações nas quais se equaciona o problema da responsabilidade. " J Cretella Júnior, em nota de rodapé, cita a obra de Waline de onde extraiu o trecho anunciado: "Droit administratif. 9ª.d., 1963. pág 848 e 849.

Por último, ressalte-se a oportuna observação feita por Heleno Taveira Torres¹⁵ sobre a mencionada fase, também, conhecida, por influência dos franceses, como "da faute du service":

Como desenvolvimento necessário da teoria da culpa civilista, em observância aos direitos e garantias dos administrados, que passo a passo se fertilizavam ainda mais no desenvolvimento das idéias liberalistas, instalou-se a fase da publicização da culpa administrativa ou da faute du service francesa – criação jurisprudencial do Conseil D'État.

Esta teoria trazia no seu bojo pontos de crucial significação publicística. Passa a responsabilidade do Estado a ser independente da falta do agente, sendo originária da Administração, pelo mau funcionamento do respectivo serviço que provocou o dano. A responsabilidade passa a ser imputada, então, pelo mau funcionamento do serviço público ou pela sua inexistência, cuja decorrência deve ser concretamente examinada a partir da natureza do serviço, o lugar e as circunstâncias de sua realização.

Assim, costuma-se resumir sua configuração como aquela falta que ocorre quando o serviço público não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado¹⁶.

A culpa passa a ter então uma determinação publicística, mesmo que sob certo sincretismo, para efeito de responsabilização do Estado. Em verdade, há um deslocamento de postura, passando da verificação da culpa de alguém que age em nome do Estado para a responsabilização do Estado, por culpa propriamente sua. Deixa de existir, então, uma individualização da culpa, passando-se para a verificação da culpa do serviço estatal.

O que qualifica esta responsabilidade é o de ser uma necessária transição para a culpa objetiva do Estado, porque o funcionário não é um privatman, nem suas faltas podem ser privatizadas. Os atos destes são atos da própria entidade pública e, por contingência, é esta a autora dos danos infligidos a terceiros.

¹⁵ Heleno Taveira Torres, "Mestre em Direito Público (LTPE).aperfeiçoado em Direito Tributário Internacional pela I Universidade de Roma "Lu Sapienza"...foi pesquisador na II Universidade de Roma "Tor Vergata" no período acadêmico 93/94, in "O Princípio da Responsabilidade Objetiva do Estado e a Teoria do Risco Administrativo," trabalho ainda não publicado, com original em meus arquivos.

Aguardando publicação Original em meu poder.

¹⁶ Assim, MELLO (1992. p 329);

1.3 – A terceira fase é a denominada de responsabilidade objetiva, conhecida, também, como a da doutrina do Direito Público. É a, atualmente, vivida pelo nosso ordenamento jurídico.

As características principiológicas desse momento são, em síntese, as que passo a enumerar:

a) – está assentada na doutrina e na jurisprudência uma concepção publicística da responsabilidade patrimonial do Estado por dano causado a terceiros;

b) – a tendência das razões formadoras dessa teoria é de desvincular a questão da influência do direito civil, desenvolvendo-a no campo do direito público;

c) – a proposição da doutrina é a de impor, para solucionar todos os aspectos da responsabilidade civil da Administração, a influência de princípios objetivos, "expressos na teoria da responsabilidade sem culpa ou fundados numa culpa especial do serviço público quando lesivo de terceiros";¹⁷

d) – no âmbito dessa teoria há três sistemas: o da culpa administrativa; do risco administrativo, ou por causa do serviço público; e do risco integral, ou por causa do serviço público;

e) – a despersonalização da culpa, transformando-a, pelo anonimato do agente, em falha administrativa, é a caracterização essencial dessa teoria publicística;¹⁸

f) – a teoria da culpa administrativa aparece como tendo sido o primeiro passo para se chegar a teoria do risco administrativo, isto é,

¹⁷ Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, ob. já citada. pg 556, Edit. Malheiros.

¹⁸ A expressão despersonalização da culpa, entendida como culpa anônima ou faute du service public, esta empregada por Yussef Said Cahali. in Responsabilidade Civil do Estado, pg. 26. Edt. RT/

contribuiu para se sair da doutrina do direito civil (culpa subjetiva) para se ingressar na do direito público (culpa objetiva);

g) – a teoria da culpa administrativa considera a falta do serviço como elemento fundamental para caracterizar a responsabilidade patrimonial do Estado, sem se indagar da culpa subjetiva do agente administrativo;

h) – a adoção da teoria da culpa administrativa passou a exigir do administrado a prova do fato, do dano e de que este ocorreu por falta do serviço¹⁹, ou seja, por uma culpa especial da administração ;

i) – pela teoria do risco administrativo a obrigação de indenizar decorre, unicamente, só do fato de ser lesiva e injusta a ação do agente administrativo provocadora do dano na vítima, sem se indagar a respeito de ter havido falta do serviço público, nem culpa do servidor;²⁰

j) – a teoria do risco administrativo, muito embora dispense a vítima de provar a culpa da Administração, ela permite, contudo, que o Poder Público busque a isenção da sua responsabilidade, provando que o ato danoso ocorreu, por culpa exclusiva da vítima; se existir culpa concorrente, isto é, tanto da vítima, como do agente administrativo, fica atenuada a responsabilidade;

I) – a teoria do risco integral determina que a Administração está obrigada a indenizar todo e qualquer dano sofrido pelo administrado e decorrente de ação ou não de agente seu, independentemente de ter a vítima concorrido com culpa para o acontecimento²¹;

¹⁹ A falta do serviço, segundo doutrina francesa, apresenta-se sob três modalidades inexistência do serviço; mau funcionamento do serviço, retardamento do serviço.

²⁰ Na expressão feliz de Hely Lopes Meirelles "Na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo exige-se . apenas, o fato do serviço. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa, nesta, e inferida do fato lesivo da Administração."

²¹ Destaque-se o que a respeito anotou Cretella Júnior, in Tratado de Direito Administrativo, Vol. VIII, pg 71. Ed Forense "A responsabilidade civil do Estado, considerada pela teoria do risco integral, conduz a pessoa jurídica de direito público ao pagamento do prejuízo causado ao particular por fato ou ato da administração de acordo com o princípio conhecido pelo nome de 'princípio dos ônus e encargos

m) – a teoria do risco integral não se confunde com a teoria do risco administrativo, por naquela, ocorrendo dano, haverá sempre indenização; enquanto nessa a vítima fica, apenas, dispensada de provar a culpa da Administração. Esta, porém, se provar a culpa da vítima fica isenta da responsabilidade patrimonial;

n) – a teoria da responsabilidade objetiva do Estado está fundada no princípio de que deve haver absoluta igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos^{22, 23}.

públicos" Esse princípio é assim enunciado: O dano causado pela administração a um particular e uma variação de encargo público que não deve recair apenas sobre uma só pessoa, mas que deve ser repartido por todos, o que se faz pela indenização da vítima, cujo ônus definitivo por via do imposto, cabe aos contribuintes.'

²² J. Cretella Júnior, in Tratado de Direito Administrativo, Vol VIII, pg 68, Ed Forense.

²³ Heleno Taveira Torres, artigo já citado, comentando a referida teoria. assim doutrina. " Após o domínio das teorias privatísticas, finalmente a responsabilidade do Estado é posta e equacionada em termos de Direito Público. Como marco para esta separação, aponta-se o famoso caso Blanco (1873), no qual os julgadores, rejeitando as prescrições do Código Civil de Napoleão. utilizaram-se dos postulados publicísticos. Como únicos, necessários e suficientes para a resolução dos casos em que o Estado figura como causador de danos aos administrados Em verdade, esta decisão refletia a tendência que se descortinava na doutrina administrativista (Otto Mayer, Duguit), com o aparecimento das novas idéias sobre o dano anormal e o risco, como fundamentações para as pretensões ressarcitórias dos entes públicos, o que ensejou como natural evolução as construções dogmáticas sobre a responsabilidade objetiva do Estado Duguit fazia ver na idéia de segurança social a razão para proclamar a rejeição da "faute du service".

Defendendo um dever indenizatório total do Estado sempre que os serviços públicos causem (mesmo funcionando bem) danos aos administrados. Tal segurança social traz insita a crença na formação de uma caixa coletiva. a ser usada em proveito daqueles que sofrem um prejuízo. Via-se, assim, motivos de justiça e de equidade na pretensão de ressarcimento, por serem sacrifícios desigualmente impostos a um ou vários cidadãos em proveito de toda a coletividade, pouco importando o caráter lícito ou ilícito do ato estatal Outrossim. imprescindível sena, tão-somente, a verificação do nexo de causalidade entre o dano e a conduta do ente público. Em resumo, qualquer dano deveria ser indenizado sem qualquer questionamento sobre o caráter culposos da conduta do agente lesante listos pensamentos confluíam para a teoria do risco, ou seja. para uma teoria segundo a qual todo o dano deve ser reparado por quem se arriscar, com ou sem a intenção de tirar proveito, a exercer por si. ou por via de outrem. uma atividade qualquer, da qual possa resultar o dano Partindo da cristalização dessas concepções, a responsabilidade do Estado assume um caráter de instituto exclusivamente de Direito Público²³, sob os preceitos do risco integral, formando a responsabilidade objetiva do Estado, bastando o mero nexo causal entre o dano e a conduta estatal Como proclama VELLOSO, "segundo essa teoria, o dano sofrido pelo indivíduo deve ser visualizado como consequência do funcionamento do serviço, não importando se esse funcionamento foi bom ou mau. importaria, sim, a relação de causalidade entre o dano e o ato público."²³

Pela teoria do risco objetivo figura o entendimento de que ao lesado não interessa conhecer o responsável pelo dano, ele almeja o ressarcimento, desde que restabelecido o nexo causal entre ele e o Estado O dano exige reparação porque produz desequilíbrio no patrimônio do prejudicado" Para compensar a desigualdade individual sofrida pelo lesado, todos os demais componentes da comunidade devem concorrer para a reparação do dano através do erário público O risco e a solidariedade social são pois as bases desta teoria, os quais, pela objetividade e repartição dos ônus e

2. A RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO.

O Direito Constitucional brasileiro não homenageou, em nenhuma de suas fases, a teoria da irresponsabilidade do Estado.

O nosso primeiro Diploma Maior, a Constituição Imperial, em seu art. 179, item 29, estabelecia o princípio da responsabilidade civil do Estado, adotando a teoria subjetiva da culpa, embora excluísse o Imperador de responder por qualquer ação em decorrência de ato lesivo que praticasse como Chefe do Estado.

O texto do artigo mencionado tem a seguinte redação:

"Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis os seus subalternos".

Carlos Maximiliano²⁴, comentando o referido artigo, afirmou:

A lei brasileira, adiantadíssima neste particular, desde o tempo do império, tem sido liberal para com os cidadãos e rigorosa com os empregados públicos: também castiga os superiores quando não reprimem os excessos nem evitam as faltas de quaisquer subordinados.

J. Cretella Júnior,²⁵ em aprofundado trabalho de pesquisa, enumera vários dispositivos legislativos que reconhecem, de modo expresso, na época, a responsabilidade dos representantes da Administração Pública pelos danos causados a terceiros. Ei-los:

encargos, conduzem a uma justiça distributiva, posto que a Administração age em prol do interesse público."

²⁴ Comentários a Constituição brasileira, ed de 1918, pàg. 781. in J Cretella Júnior, Tratado. . . , Vol. VIII, pg 169.

²⁵ Tratado de Direito Administrativo. Vol VIII pg. 169. Ed. Forense.

a) Decreto n. 1.930, de 26 de abril de 1857 (atribuía a responsabilidade civil pelos danos que os empregados, no exercício das suas funções, das estradas de ferros causassem a terceiros;

b) Decreto n. 1.633, de 30 de janeiro de 1894, art. 552;

Decreto n. 4.053, de 24 de junho de 1901, artigos 538 (responsabilidade da repartição dos telégrafos pelos danos causados à propriedade particular, na colocação de postes e linhas);

c) Decreto n. 1.692-A, de 10 de abril de 1894, art. 8º; Decreto n. 2.230, de 10 de fevereiro de 1896, art. 6º (atribuía a responsabilidade da União pelos danos causados, em decorrência dos serviços prestados pelos correios e oriundos de perdas, extravios);

d) Consolidação das leis das alfândegas e mesas de rendas, artigos 246-250 (os serviços aduaneiros eram responsáveis pelos danos em mercadorias ou seus envoltórios);

e) Decreto de 8 de janeiro de 1835, de 1º de dezembro de 1845, de 22 de janeiro de 1847 e de 19 de março de 1889 (estabeleciam que o tesouro público era responsável por objetos recolhidos às diferentes caixas ou cofres, em caso de extravio por negligência ou fraude do respectivo funcionário);

f) Decreto n. 3.453, de 20 de abril de 1865, art. 101, reproduzido pelo Decreto n. 370, de 2 de maio de 1890, art. 98 (fixava a responsabilidade civil dos oficiais de registro pelos danos causados e resultantes da falsidade ou nulidade do registro).

A Constituição Republicana de 1891, em seu art. 82, consagrou:

Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou

negligência em não responsabilizarem efetivamente seus subalternos.

A teoria subjetiva da culpa continuava a imperar. Exigia-se, assim, a prova de três condições para que o particular recebesse indenização do Estado: a) a de ter se verificado a lesão de um direito; b) a dessa lesão ter provocado um dano certo, conhecido, determinado e presente; c) a da existência de uma relação direta de causalidade, isto é, da presença de um elo direto de causa e efeito entre o dano sofrido e um ato ou omissão do serviço público.

Com base no art. 82, da Constituição da República, o Código Civil dispôs no art. 15:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.²⁶

Cretella Júnior²⁷ registra o pensamento da época resumindo-o do modo seguinte:

Não é fácil aproximar este artigo a nenhuma das teorias do direito público, leciona Mário Masagão. Não faz a culpa. Não se inclina para a doutrina do risco integral, porque condiciona a indenização a ter sido o dano causado por procedimento contrário ao direito, ou com falta a dever prescrito em lei. Todavia, por esse mesmo motivo, de alguma forma pende para a teoria do acidente administrativo.

O legislador tratou da responsabilidade do Estado na parte geral do Código Civil e o fez intencionalmente a fim de mostrar que ela se rege por princípios diferentes dos que disciplinam a responsabilidade extracontratual dos particulares, prevista na parte especial. Adotou o Código a melhor doutrina quanto à responsabilidade dos funcionários, mandando responder

²⁶ A redação atual do art. 15 do C. Civil é a mesma.

²⁷ Obra já citada, pg 173.

perante a vítima a Fazenda Pública, e dando a esta ação regressiva contra os causadores do dano.

Anote-se a evolução ocorrido com a redação do art. 15 do Código Civil, oportunidade em que o legislador acenou para disciplinar a responsabilidade patrimonial do Estado, por danos produzidos, de modo diferente do que o aplicado para as relações jurídicas, da mesma espécie, entre particulares.

A Carta Magna de 1934 tratou da matéria em seu art. 171:

Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

§ 1º – Na ação proposta contra a Fazenda Pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

§ 2º – Executada a sentença contra a Fazenda promoverá execução contra o funcionário culpado.

Identifica-se na redação do artigo acima a definição de uma culpa em sentido lato e a aplicação do princípio da responsabilidade solidária do agente público, não obstante, prevalecer o princípio da regressividade explicitado no art. 15 do Código Civil.

Nenhuma modificação substancial a respeito do tema foi introduzida pela Constituição de 10 de novembro de 1937.

Esta repetiu, em seu artigo 158, o contido no art. 171 da Carta de 1934. Omitiu, apenas, os dois parágrafos. Evidentemente, estes cuidavam de matéria de natureza formal, pelo que a substância dos princípios reguladores da responsabilidade civil do Estado não foi alterada.

Convém, apenas, ser feito o registro de que, em 9 de novembro de 1939, o Decreto n. 4.867, em seu art. 37²⁸, estabelecia:

Além dos casos expressamente consignados, os oficiais de registro serão civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, por culpa ou dolo, causarem, pessoalmente, ou por seus prepostos e substitutos, estes quando de sua indicação, aos interessados no registro. Parágrafo Único – A responsabilidade civil independerá da criminal, pelos delitos que praticarem.

A Constituição de 1946, em seu art. 194, rompeu com a corrente tradicional que só admitia a responsabilidade patrimonial do estado com base na teoria subjetiva da culpa.

O referido artigo foi assim redigido:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

A teoria do risco integral passou a ser admitida, segundo a opinião de J. Cretella Júnior²⁹. Hely Lopes Meirelles,³⁰ contudo, defende que o mencionado dispositivo acolheu a teoria do risco administrativo, o que, salvo em situações excepcionais, vem sendo acolhido, de modo majoritário, pela jurisprudência.

A Constituição Federal de 1967, em seu art. 105, parágrafo único, dispôs:

As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Caberá

²⁸ Conforme anota Cretella Júnior. Tratado. . . , ob. j. citada, pg. 175.

²⁹ "Percebe-se pela análise do texto da Constituição de 1946. que a teoria do risco integral informa, fundamentando-o o artigo 194 Havendo dano e imputabilidade a pessoa jurídica de direito público, a indenização e devida O Estado paga." (J Cretella Júnior. Tratado. . . , pg. 175).

³⁰ "Embora insatisfatória a orientação adotada pelo nosso legislador civil para a composição dos danos causados pela Administração Pública, permaneceu entre nós a doutrina subjetiva até o advento da Constituição de 1946, que com o disposto no art. 94. acolheu a teoria objetiva do risco administrativo, revogando em parte o art. 15 do CC."

ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo."

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu art. 107, em linhas gerais, repetiu o texto precedente.

A Carta de 1988 não inovou. Determina o seu art. 37, § 6º, que

as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Maria Sylvia Zanelfa di Pietro³¹ resume a regra da responsabilidade objetiva presente no art. 37, § 6º, da CF, no seguinte esquema:

A regra da responsabilidade objetiva exige, segundo o art. 37, § 6º, da Constituição:

1. que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos; a norma constitucional veio pôr fim às divergências doutrinárias quando à incidência de responsabilidade objetiva quanto se tratasse de entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos (fundações governamentais de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos), já que mencionadas, no artigo 107 da Constituição de 1967, apenas as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e autarquias);

2. que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; assim é que, em relação às sociedades de economia mista e empresas públicas, não se aplicará a regra constitucional, mas a responsabilidade subjetiva do direito civil, quando não desempenharem serviço público;

³¹ In "Direito Administrativo. 5ª ed.. pg. 414. Edit, Atlas

3. que haja um dano causado a terceiros em decorrência da prestação de serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito;

4. que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço;

5. que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções.

3. A RESPONSABILIDADE ESTATAL COM BASE EM PRINCÍPIO DE DIREITO PÚBLICO.

A doutrina contemporânea está fixada na linha de entendimento de que a responsabilidade patrimonial do Estado deve ser buscada nos meandros dos princípios de Direito Público. Os axiomas científicos construído pelo Direito Civil só lhe são aplicáveis de modo subsidiário, supletivamente.

A influência exercida pelo Estado de Direito Social impele a construção dessa compreensão, onde não se pode fugir do destaque que tem, hoje, a publicização nas relações do Estado com o particular.

Face a essa pressão, é de menor importância o grau do Poder provocador do dano, por via dos seus agentes, ou por ação ou omissão do Estado. Este, em qualquer circunstância, responderá pelos prejuízos causados ao patrimônio do particular, peio que conclui-se que essa responsabilidade pode ser originada de relação jurídica contratual ou extra-contratual. Neste caso, basta a ação pura do ente estatal.

O que se torna evidente é que ela surge de qualquer ato jurídico desde que provocador de dano: ilícitos, lícitos, comportamentos materiais ou omissão da administração.

Em se tratando de responsabilidade extracontratual, estou de acordo com Heleno Taveira Torres³² ao defender, que há necessidade de se fixar a sua natureza.

Transcrevo o que, a respeito, afirma o ilustre autor:

Imperioso demarcar a natureza da responsabilidade extracontratual estatal, se é compensatória, reparatória ou sancionatória. De imediato, faz-se necessário tirar a limpo qualquer cogitação quanto a uma possível natureza sancionatória aos atos estatais que induzem a responsabilização, porque esta tem função apenas de restauração do direito violado, de recomposição dos prejuízos acarretados pela ação do Estado. Não se cogita de uma punição ao Estado, mas de proteção ao direito do particular afetado, mediante o devido restabelecimento do status quo ante do patrimônio lesado ou de refazimento do mesmo por meio de uma compensação pecuniária.

Os atos estatais de cuja prática ou omissão induzem a responsabilidade podem ser lícitos ou ilícitos e a partir da composição de cada um pode ser condicionada a responsabilização do Estado. Assim, para o dano decorrente de ato estatal lícito, a recomposição patrimonial deve ser feita mediante compensação, haja vista a necessidade de reequilíbrio da situação jurídica do particular. Aqui o dever de reparar é uma decorrência do princípio da legalidade, numa forma de restaurar a legalidade antes violada por uma ação comissiva ou omissiva; enquanto que o cometimento ilícito requer o ressarcimento de natureza reparatória, porque neste aparece uma derivação de reatuação estatal sob a forma de espécie pecuniária. Busca-se aqui mais que uma restauração da legalidade, a restauração da igualdade entre os administrados, de distribuição dos ônus e encargos sofridos pela atuação do Estado.

Mesmo prevalecendo o princípio de direito público a sustentar a responsabilidade civil do Estado, verifique-se que esta será atenuada se o serviço público não for a causa única do dano praticado contra terceiros. Há situações que, se comprovadas, excluem a responsabilidade do Estado: a força maior como acontecimento imprevisível, inevitável e sem

³² Artigo já citado e cujo original esta em meus arquivos

nenhuma participação das partes, isto é, sem omissão do Estado e a culpa da vítima.

O caso fortuito, porém, não afasta a responsabilidade patrimonial do Estado. Basta que o dano seja decorrente de falha da administração.

A força do princípio de direito público alcança, também, atos de terceiros que o Estado tem a obrigação de fiscalizar ou reprimir. Se provado, por exemplo, que o Estado se omitiu em evitar os danos causados por multidão, falhando, assim, o serviço público, responderá pelos prejuízos causados, salvo se o particular for o culpado pelo acontecimento.

4. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS JUDICIAIS.

4.1.Considerações Gerais:

Assunto que vem perturbando a doutrina e a jurisprudência, na era contemporânea, é o da responsabilidade do Estado por Atos Judiciais. Não se desconhece que as Constituições Modernas dos Estados têm se preocupado, com larga expansão, com a tutela dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, considerando inserido nesse rol o do acesso à justiça e de uma rápida entrega da prestação jurisdicional.

As Cartas Magnas da atualidade procuram refletir os anseios da sociedade contemporânea que se encontra, de modo acelerado, sendo cercada por uma intensidade de fatos econômicos, políticos, sociais, religiosos e educacionais que estão produzindo efeitos concretos de larga repercussão e construindo uma nova conscientização no ser humano a respeito dos seus direitos fundamentais frente ao Estado. É natural que tais fenômenos detonem uma inquietação jurídica setorizada, pelo que o Direito, como ciência responsável pela regulação da sadia convivência entre os homens, é chamado para impor regras que resultem em

harmonia e paz social. A multiplicidade dessas situações provoca uma acelerada atuação dos responsáveis pela atuação dinâmica do Direito, a fim de que soluções harmonizadoras sejam encontradas dentro de critérios vinculados ao processamento exigido para a tomada de uma posição científica.

Do jurista de hoje se exige muito mais do que do de antigamente. É uma coerção exercida pela sociedade com o fim de não deixar a sucessividade de fatos se desenvolver sem que passe a ser acobertado por um regramento legal, único meio de impor segurança na convivência do homem com o homem, do homem com o grupo social, do grupo social com os vários estamentos que o compõe, dos estamentos sociais entre si, enfim, do homem e do grupo social com o Estado. Este, por passar um momento em que os conceitos até então emitidos a respeito da sua atuação estão sendo repensados, tende a se aproximar, com raras exceções, dos postulados defendidos pelo regime democrático, por ser este, bem ou mal, mal ou bem, que irá predominar no próximo Século XXI.

A Ciência do Direito não se entrega às reações contrárias aos fenômenos presentes em sua volta. Encara a realidade e produz a formar uma sociedade jurídica capaz de se alinhar aos anseios dos cidadãos, impondo princípios, normas e regras positivas que controlem os fatos conhecidos e presentes..

Não há, no meu entender, omissão científica como alguns chegam a pregar. Pelo contrário. Há uma busca de se controlar o que é inovador no ambiente social, mesmo que se tenha de enfrentar omissões políticas e de Chefes de Estado. Não há entrega ao domínio dos mais fortes, nem ausência da utilização dos meios de avaliação por parte da elite jurídica encarregada da missão de acompanhar a evolução dos fatos e de fazer com que o Direito, de forma real e positiva, os regule adequadamente. Há, por parte dos condutores desse processo, uma

certeza de que se torna necessário se exigir mais do fenômeno criativo da ciência jurídica para que os interesses não fiquem em estado germinativo de conflitos, sem uma contribuição para se implantar segurança presente e futura no conviver social.

Dentro desse contexto sobressai-se a crise da entrega na demora da prestação jurisdicional. A busca de soluções para contorná-la apresenta, de início, algumas dificuldades que devem ser vencidas ao longo do tempo e do trabalho paciente da doutrina e da jurisprudência.

Não se pode aceitar o conceito geral de que o meio continental está corrompido. Acolher essa atmosfera é provocar inibição o trabalho do pesquisador do direito, dificultando a sua produção científica e, conseqüentemente, o impedindo de pensar tão suficientemente quanto é exigido pelos dias atuais. O estudioso dos fenômenos jurídicos não deve aceitar como verdadeira a imagem que se faz de

uma atmosfera intoxicada pela propaganda da nova ordem mundial que pretende colocar a América Latina em condições piores que as do período histórico de sua independência, porque sem o contrapeso que na época encontrou na ação dos Estados Unidos (Heráclio Sales, em artigo intitulado "Doutrina Corrompida", Jornal do Brasil, 16.04.92, 1o Caderno, pág. 11).

A ele cabe sediar a sua pesquisa na busca de descobrir soluções no campo da ciência jurídica que acompanhem a evolução dos acontecimentos e que contribuam para a implantação de uma Nação desenvolvida em um

Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias,

conforme está previsto no preâmbulo da nossa Constituição.

O jurista brasileiro se depara com um fim de século onde, ao lado dos maiores avanços tecnológicos jamais conhecidos pela humanidade, há de conviver com fenômenos graves do passado, como é o caso da demora na entrega da prestação jurisdicional que afeta, em toda a sua extensão, o direito de cidadania e da dignidade da pessoa humana, tudo em decorrência de omissão das autoridades legislativas e administrativas em tomar as providências exigidas para prevenir o mal. Tanto um fato, como o do avanço tecnológico, como o outro, o da demora da entrega na prestação jurisdicional, ambos como exemplos de vários outros, díspares em seus conteúdos de modernidade, exigem participação do direito na imposição de regras delimitadoras das condutas das partes com eles envolvidos e na fixação de responsabilidades.

O Direito de hoje não vive indiferente aos processos atômicos e se dedica, com intensa participação, a tudo que possa ocorrer, por exemplo, com o funcionamento das usinas nucleares e das descobertas científicas que permitem a clonagem de animais, produtos alimentares e, em breve, do ser humano. A mesma dedicação e o mesmo interesse devem se voltar para problemas outros que estão afetando a sociedade, em decorrência da inércia dos agentes administrativos públicos, por ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil o de "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação"(art. 3º,IV,CF).

A Nação brasileira no final deste Século XX está exigindo que sejam criadas regras impositivas para serem cumpridas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que tornem realidade o direito fundamental do fácil acesso do cidadão ao Poder Judiciário e a uma entrega da prestação jurisdicional mais rápida, por ser elemento condutor do estabelecimento da paz entre os homens..

O clamor das ruas e dos campos pela demora na entrega da prestação jurisdicional não pode continuar existindo. Mecanismos legais

mais fortes devem ser estatuídos para solucionar essa questão, facilitando as regras de relacionamento entre os Poderes e entre estes e a sociedade, tudo evoluindo na fixação de co-responsabilidades pelo exercício das funções administrativas e de julgar. São fatores como o descrito, a título de exemplo, que nos conduz a uma súbita preocupação com as transformações que necessitam ser implantadas em várias de nossas entidades jurídicas vigorantes ou a serem criadas, para que o teor axiológico do Direito se torne cada vez mais presente.

O que se pretende defender e demonstrar, com as afirmações acima, é que existe uma absoluta necessidade e conscientização em todo jurista de que o Direito há de evoluir de forma sistematizada para que as suas normas produzam, após serem interpretadas e aplicadas, eficácia e efetividade para o bem estar do cidadão.

É inescandível a crise vivida pelas entidades processuais por não conseguirem impor um satisfatório equilíbrio social, pela demora na entrega da prestação jurisdicional. Fenômenos dessa natureza me levam a concordar com os que afirmam que o jurista nunca erra quando se põe na defesa da liberdade e dos direitos fundamentais do cidadão; nunca frustra as esperanças da Nação quando prega a aplicação dos princípios da democracia, transformando-se, assim, no mensageiro do combate ao desrespeito à dignidade humana.

É através da ciência jurídica que são conquistadas regras novas e atuais para as relações humanas, onde o respeito mútuo é dignificado e se estabelece um sistema de diálogo e franqueza entre os estamentos em conflito, conduzindo a resultados queridos pelo sentimento de um povo.

A reflexão que ora se faz neste trabalho nos conduz a um pensamento exposto por Ariano Suassuna, ao ser entrevistado por Wellington Faria, conforme noticiado em jornais paraibanos. O entrevistador quis saber de Ariano Suassuna qual será a utopia universal

deste final de século, sobretudo no sentido político. O ilustre escritor nordestino, demonstrando a sua visão cosmopolita dos acontecimentos culturais e sociais da nossa época, respondeu:

Se não existisse, deveria existir. Teria que ser criada, porque o homem não pode viver sem um sonho. O homem não pode viver sem um sonho de melhoria, e este sonho para mim existe, de uma sociedade justa e fraterna, como até hoje não foi feita. Veja você que os regimes ditos liberais, burgueses, privilegiaram a liberdade em detrimento da justiça. O socialismo marxista que, no meu entender, é uma deturpação do socialismo, privilegiou a justiça e a igualdade em detrimento da liberdade. Mas, infelizmente, em ambos os casos foi sempre a liberdade para uma minoria e justiça para a minoria. Até hoje não se conseguiu fazer organizar uma sociedade na qual a liberdade e a justiça tivessem o mesmo valor para a esmagadora maioria. Esse sonho é tão velho quanto o homem e será ele quem tem de nos guiar nessa abertura do terceiro milênio.

As afirmações de Ariano Suassuna representam o sentimento nacional, vontade querida de uma coletividade, de que a celeridade da Justiça seja uma realidade e de que o acesso do cidadão à Justiça se torne mais fácil, alcançando, especialmente, às classes menos favorecidas economicamente. Por essa razão, é que se põe como meta primordial da ciência jurídica se impor, cada vez fortemente, como um dos instrumentos de pressão para que haja a pregada transformação que a sociedade está a exigir e que se constituirá numa das facetas da quarta onde já pregada por Toflen em sua obra as "Transformações do Poder".

Não posso deixar de ser conduzido, no instante em que me detenho sobre o tema "do Direito buscar, com maior profundidade, o equilíbrio social", responsabilizando o Estado pela demora na entrega da prestação jurisdicional e por dificultar o acesso do cidadão à Justiça fazendo uso do seu instrumento científico, a examinar o texto da Carta Magna de 1988 que prega a necessidade de ser transformada em realidade as conquistas sociais que nela estão postas, de modo solene e imperativamente, a partir do seu próprio preâmbulo.

A seguir, sou tentado a cantar louvores aos princípios fundamentais registrados pelos artigos 1º e 4º, sem deixar de ressaltar o nível das conquistas pregadas pelo Título II, comandado pela denominação "Dos Direitos e Garantias Fundamentais".

Repito que a Nação Brasileira quer e exige que o seu atuar e desenvolvimento tenham como pilastras fundamentais as regras que implicam na constituição de um Estado Democrático de Direito, com respeito integral a fatos que desemboquem na prática da soberania, no aplicar dia a dia, hora a hora, de todos os elementos que encerram o conceito de cidadania; que haja, no comportamento do Poder Público e no de cada indivíduo, integral reverência à dignidade da pessoa humana; que se tenha como fato relevante a pauta dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, tudo se desenvolvendo dentro de um sistema de pluralismo político. Por crer na mensagem do homem, especialmente, do homem cidadão-político, cuja expressividade maior se apresenta quando se torna responsável pela promulgação de uma Constituição, e por crer, com a mesma intensidade, na força do direito, é que defendo a construção de leis e a adoção de interpretação das já existentes que façam tornar realidade os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e que estão descritos, com toda a potencialidade de princípio fundamental constitucional, no art. 3º, da forma seguinte:

Art. 3º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por tais razões, deve o Direito encontrar seus próprios caminhos e, através dos responsáveis pela sua aplicação, todos os homens pensadores e construtores de realidades concretas nascidas de hipóteses, ser a força capaz de implantar o equilíbrio social, tudo fazendo para que o seu regramento positivo não seja simples utopia, transformando-se, o que não é o desejado, em sonho enganador de uma civilização e veículo frustrante dos anseios de uma geração.

Roberto Bobbio, na obra intitulada "A Era dos Direitos", Tradução de Carlos Nelson Coutinho, observa com absoluta precisão, por dominar inteiramente o campo explorado pela sua inteligência, que o homem do mundo atual está a exigir maior consciência da justiça, por aumentarem as situações em que os Direitos dos Homens são desrespeitados.

As novas dimensões do direito que são perseguidas por Roberto Bobbio, na ora referida, foram examinadas pelo Professor Vicente Barreto, da Universidade Gama Filho e da UERJ, em campo de filosofia política, em artigo publicado no Caderno/Idéias, Jornal do Brasil de 21.03.92, de onde destaco a afirmação de que:

A leitura do livro do professor Bobbio permite que se possa redimensionar o significado e a abrangência dos direitos fundamentais da pessoa humana, passados mais de 200 anos das primeiras declarações de direitos do homem e do cidadão. Nesses dois séculos, ocorreu um processo de explicitação de valores morais da humanidade, que para Bobbio faz com que o atual debate sobre os direitos do homem possa ser interpretado como um "sinal premonitório" desse progresso moral. Bobbio sustenta que, independentemente da discussão sobre o que se entende por moral, houve na doutrina dos direitos do homem uma grande evolução, ainda que submetida a negações e limitações.

Há de se pensar na entrega de uma prestação jurisdicional, função maior do Direito, com regras que atendam às exigências decorrentes dos fatos que um futuro bem próximo irá nos impor, com

destaque para uma democracria compatível com os avanços do século XXI.

Não se pode abandonar o que afirmou Alvin Toffler, em sua obra "A Terceira Onda", 16ª edição, pg. 15, de que

Numa época em que terroristas fazem jogos de morte com reféns, em que os meios circulantes oscilam entre rumores de uma Terceira Guerra Mundial, embaixadas são incendiadas e tropas de choque amarram os cordões das botas em muitas terras, olhamos com horror os cabeçalhos. O preço do ouro – esse barômetro sensível do medo – bate todos os recordes. Os bancos tremem. A inflação descontrola-se. E os governos do mundo estão reduzidos à paralisia ou à imbecilidade. Diante disto, vasto coro profético enche o ar com seu canto fúnebre. O proverbial homem da rua diz que o mundo "tá maluco", enquanto o perito aponta todas as tendências que conduzem à catástrofe.

São cruéis e verdadeiras as palavras do autor de Terceira Onda. Entretanto, não devem servir elas de motivo para que o Direito se entregue a um estado de apatia que resulta numa elevação de insegurança para o cidadão, em todos os níveis, com o comportamento sempre autoritário e ilegal de grande parte dos agentes administrativos responsáveis pelos destinos dos atos e da gestão públicos.

Há necessidade de se ter fé no futuro e se considerar o Direito como ciência aliada para impor normas de conduta que impeçam o caos e façam com que a dignidade humana seja cada vez mais elevada e respeitada. Deve-se difundir a idéia contida na mesma obra de Alvin Tofler, pg. 15, de que

Uma poderosa maré se eleva através de grande parte do mundo inteiro, criando um ambiente novo, freqüentemente extravagante, para trabalhar, brincar, casar-se, criar filhos e aposentar-se. Neste contexto confuso, os negociantes nadam contra correntes econômicas extremamente caprichosas; os políticos vêem as suas classificações subirem e descenderem loucamente como bóias de cortiça; as faculdades, os hospitais e outras instituições lutam desesperadamente contra a inflação. Os sistemas de valores

se estilhaçam e se destroem, enquanto os bote salva-vidas da família, a igreja e o estado são violentamente sacudidos.

É revolucionária a nova civilização que nos espera. Revolucionário deve ser, conseqüentemente, o direito que irá regulá-la, pelo que desde logo, todos os juristas devem se preparar para o confronto com os fatos e o surgimento de novas entidades jurídicas. O certo que se tem hoje é que não é possível se deixar desenvolver uma certa apatia diante dos fenômenos que estão surgindo em nossa frente. O Direito, no exercício da sua missão principal que é a de impor a paz entre os homens, mesmo tateando na busca do futuro, deve alcançar o mais rapidamente possível o controle total dessa mudança que se apresenta como sendo extraordinária, pois pode ser, segundo uns uma Idade Espacial, segundo outros uma Idade de Informação, ou uma Era Eletrônica ou uma aldeia global firmando uma sociedade pós-industrial (Ver Alvin Toffler, pg. 23, ob. cit).

O Direito do amanhã há de ser construído hoje pelos que, após a saída do curso regular, escolhem o aperfeiçoamento dos mestrados e dos cursos de doutoramento. Do esfregar das inteligências de tais manipuladores em profundidade do Direito é que sairão idéias para regularem a geografia industrial que se avizinha, para impor limites a legitimidade do poder e fazer diminuir o temor que se está apoderando da sociedade em face das transformações e incertezas que dominam o mundo atual.

Não se pode deixar de registrar, em uma síntese muito apertada, que o direito não pode fugir de se preocupar com a imposição de mecanismos em "uma política social com bastante autonomia, que pede como decorrência, acentuada alteração no modelo econômico", especialmente:

– uma política de fomento ao emprego;

- uma política de ampliação gradual dos salários real;

- uma política integrada de atendimento das necessidades básicas (habitação, saúde e saneamento, principalmente);

- uma política de estímulo à educação básica e ao treinamento profissional;

- uma política de atendimento e amparo aos grupos vulneráveis (para com a gestante, a criança, as minorias). (Egas Moniz Nunes, in "Uma Política para a Área Social, pg. 21, in "Estudos sobre o Amanhã, Ano 2.000, Caderno n. 2, Editora Resenha Universitária).

A esse rol acrescento: a entrega de uma prestação jurisdicional célere e de fácil acesso a todos os cidadãos, especialmente, os que compõem a camada social mais baixa.

Por fim, há de se pensar em uma democracia para o século XXI, onde se tenha o cidadão como centro principal de todas as preocupações, com destaque para a sua dignidade humana em toda dimensão com que ela se apresenta. O sistema deve ser aberto para as minorias e permitir que os cidadãos exerçam um papel mais direto nas decisões a serem tomadas. O Estado atual há de ter o seu conceito repensado. Ele próprio está a demonstrar a sua impotência em resolver os problemas que nos afligem, a começar pelas necessidades vitais para a sobrevivência digna do homem e a passar por questões como a da corrupção e do abuso da autoridade. O grande salto para uma democracia diferente há de ser dado. O Direito necessita estar preparado para enfrentar as conseqüências dessa mudança. Hoje se sente que há necessidade de novas instituições políticas, econômicas e sociais para assumirem o papel de comando de várias situações. São novas relações que irão surgir, impondo regras diferentes entre o conviver do homem com o Estado e a criar sistemas de responsabilidades mais alargadas. Não se sabe, de modo detalhado, que tipo de problemas irão ser enfrentados. Tem-se, apenas, a certeza de que eles virão e que as gerações de hoje deverão preparar as gerações do amanhã para o combate. Daí ser de considerável potencialidade a nossa responsabilidade como professor, juiz, advogado, procurador, promotor, doutrinador, enfim, como homem que teve a felicidade de ser escolhido por Deus para ser um dos instrumentos através do qual a paz será estabelecida.

No momento de incerteza e de esperanças que a humanidade vive, não se deve afastar o culto à dignidade humana. Só o direito pode aperfeiçoar esse comportamento, apoiado na mensagem de Rui Barbosa de que "Pode-se dizer que uma só, dentre todas as propriedades existentes, ou possíveis, é anterior e superior à lei, independente dela e inacessível à sua soberania: é a propriedade do homem sobre si mesmo, a propriedade por excelência, propriedade sobre todas santa.

Tais reflexões são apresentadas em ordem antecedente ao exame central do tema a ser desenvolvido nesse item.

4. 2 – A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS JUDICIAIS NO DIREITO COMPARADO.

Postas tais considerações, examino a responsabilidade patrimonial do Estado por Atos Judiciais no Direito Comparado. Valho-me do que a respeito escrevi em trabalho intitulado Responsabilidade Civil do Estado pela Demora na Entrega da Prestação Jurisdicional. Atualizo, apenas, algumas afirmações.

O final do Século XX, conforme já dito, testemunha a exclusão, por inteiro, do princípio da irresponsabilidade do Estado no trato das funções que lhe são inerentes.

Os últimos países que adotavam essa posição, a Inglaterra e os EUA, já a abandonaram, conforme depoimento de Yussef Said Cahali.³³

Embora sem maior importância o registro da evolução da responsabilidade do Estado por Atos Judiciais, no Direito Comparado, apresento, com base em trabalho³⁴ de João Sento Sé, Professor Adjunto de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia, um quadro sinótico sobre o assunto.

³³ In "Responsabilidade Civil do Estado", trabalho integrante da obra "Responsabilidade Civil – Doutrina e Jurisprudência". Saraiva, vários autores, 1984

³⁴ Trabalho sob o título "Responsabilidade Civil do Estado-Juiz". publicado na RDP n 82. Abril-Junho de 1987, pgs. 132 a 140

No referido estudo, que teve o ano de 1974 como seu marco final, quando o Prof. João Sento Sé o apresentou à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, está assinalado que o princípio da irresponsabilidade do Estado-juiz prevalecia na Grã-Bretanha, Israel e Estados Unidos da América.

Não se conflita essa afirmação com a feita pelo Prof. Yussef Said Cahali, acima assinalada. Na verdade, como bem informado pelo Prof. João Sento Sé, o Crown Proceedings Act, de 1947, contempla a imunidade da Coroa Britânica quando se defronta com danos praticados por qualquer agente público no desempenho das funções judiciais.

Esse entendimento demonstra que só quando se trata da prática de atos judiciais é que a Coroa Britânica se torna irresponsável. Nos demais relacionamentos com o Estado, prevalece o princípio da responsabilidade estatal.

Registra, ainda, o Prof. João Sento Sé, que em Israel, a partir de 1952, não obstante tendência em sentido contrário, subsiste a irresponsabilidade do Estado por atos judiciais. Reconhece que igual entendimento prevalece nos Estados Unidos da América, muito embora, a partir de 1957, tenha se intensificado o movimento para abolir essa imunidade estatal, colaborando, para tanto, decisões dos tribunais.

Em outra parte do trabalho que se analisa, o seu autor faz os destaques que anuncio de forma resumida:

a) – nos Estados Unidos da América é forte o entendimento de que o juiz é irresponsável pessoalmente pela prática dos atos judiciais;

b) – a reparação da vítima, em decorrência de "erro judiciário" criminal, é nota constante na Alemanha, Bélgica, Tchecoslováquia, Polônia, Chile e Argentina;

c) – o Uruguai, Colômbia, Espanha, França e Itália admitem a responsabilidade estatal em qualquer espécie de erro judiciário, não havendo a limitação posta no parágrafo anterior.

A evolução da tese da responsabilidade do Estado por atos judiciais tem sido enfrentada pelo Direito Constitucional, conforme assinala João Bento Sé, na obra multicitada.

Registra que a Constituição Espanhola de 1978, no art. 121, dispõe expressamente:

"Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, daran derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley".

A responsabilidade do Estado-juiz foi enfocada por J. J. Gomes Canotilho³⁵, à luz do Direito Constitucional português. A respeito, anunciou que:

Além da responsabilidade da administração, a norma constitucional está aberta à responsabilidade por facto das leis (responsabilidade do Estado-legislador) e à responsabilidade por facto da função jurisdicional (responsabilidade do Estado-juiz). Relativamente a esta última, a Constituição consagra expressamente o dever de indenização nos casos de privação inconstitucional ou ilegal da liberdade (CRP, artigo 27.º/5) e nos casos de erro judiciário (CRP, artigo 29/76), mas a responsabilidade do Estado-juiz pode e deve estender-se a outros casos de «culpa grave» de que resultam danos de especial gravidade para o particular (cfs. arts. 225.º e 226.º do Cód. de Processo Penal).

A seguir, em nota aos comentários acima, assinala o mesmo autor:

³⁵ In "Direito Constitucional". Livraria Almedina, Coimbra, 1991, pgs 674 e 675

Não obstante as reticências da jurisprudência portuguesa, a orientação mais recente de alguns países vai no sentido de consagrar a responsabilidade dos magistrados (de tribunais individuais e coletivos) quando a sua actividade dolosa ou gravemente negligente provoca um dano injusto aos particulares, sob pena de se paralisar o funcionamento da justiça e perturbar a independência dos juizes, impõe-se aqui um regime particularmente cauteloso, afastando, desde logo, qualquer hipótese de responsabilidade por actos de interpretação das normas de direito e pela valoração dos factos e da prova. Por outro lado, é duvidoso que, fora dos casos de responsabilidade penal e disciplinar do juiz, possa se admitir a responsabilidade civil do juiz com a consequente possibilidade de direito de regresso por parte do Estado.

No entanto, podem descortinar-se hipóteses de responsabilidade do Estado por actos ilícitos dos juizes e outros magistrados, quando: (1) houver grave violação da lei resultante de «negligência grosseira»; (2) afirmação de factos cuja inexistência é manifestamente comprovada pelo processo; (3) negação de factos, cuja existência resulta indesmentivelmente dos actos do processo; (4) adopção de medidas privativas da liberdade fora dos casos previstos na lei; (5) denegação da justiça resultante da recusa, omissão ou atraso do magistrado no cumprimento dos seus deveres funcionais. Foi nesse sentido que se orientou a lei italiana de 13 de abril de 1988, nº 117, depois de uma consulta referendaria. Cfs., por exemplo, PINIUS, Responsabilità del giudice, Enc. Diritto, XXXIX, 1471; CICALA, La responsabilità civile del magistrato, Milano, 1988; GIULIANI/ PICCARDI, La responsabilità del giudice, Milano, 1987; CIRILLO/SORRENTINO, La responsabilità del giudice, Napoli, 1988; M. Capelletti. «Qui custodes custodiet», in CAPPELLETTI, Le Pouvoir des Juges, Paris, 1990, p. 115 ss; J. Mas, «La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia» in REDC, 13 (1985).

No mesmo sentido, pode-se ver a lei francesa de 5 de julho de 1972, artigo 11º, relativa à reparação de danos provocados pelo funcionamento «defeituoso» do serviço de justiça, existindo «falta grave» (culpa) ou denegação da justiça. Cf. LOMBARD, «La responsabilité de l'ETAT du fait de la fonction juridictionnelle et la loi du 5 juillet 1972», RDP, 1975, p. 585. O Arrêt Durmont torna extensiva esta disciplina à responsabilidade por facto da justiça administrativa.» Exemplo notável de previsível evolução do direito português é o recente Ac. do STA, de 7/389, in Acórdãos Doutrinais, 344/5 (1990), onde se afirma que «o nosso ordenamento jurídico prevê a responsabilidade civil extra contratual do Estado por danos provenientes por factos

ilícitos culposos resultantes da função jurisdicional». CFS. também AC TC 90/84, in DR II, nº 31 de 6/2/85, referente ao direito de indenização por prisão preventiva ilegal.

A parcial visão do Direito Comparado a respeito do tema evidencia a evolução alcançada no sentido de prestigiar o direito subjetivo do cidadão de ter reparado, pelo Estado, o dano sofrido em razão da demora na entrega da prestação jurisdicional.

A doutrina e a jurisprudência não podem deixar de reconhecer a responsabilidade patrimonial do Estado pelos danos provocados pela demora na entrega da prestação jurisdicional. A realidade está a demonstrar que patrimônios são dilapidados e que direitos subjetivos deixam de ser entregues a tempo e a modo, unicamente, porque o Estado, por meio de seus agentes judiciários, não cumpre o papel que, constitucionalmente, tem obrigação: o de entregar a cada um o direito merecido.

4.3. – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À JURISDIÇÃO.

O Direito Constitucional Contemporâneo tem destacado o prestígio alcançado pelo denominado direito subjetivo à jurisdição, como conquista mais recente do cidadão.

A respeito, a doutrina brasileira foi brindada, há pouco tempo, com trabalho da autoria da Prof. Carmen Lúcia Antunes Rocha,³⁶ onde está afirmado que

O direito à jurisdição é o direito público subjetivo constitucionalmente assegurado ao cidadão de exigir do Estado a prestação daquela atividade. A jurisdição é, então, de uma parte, direito fundamental do cidadão, e, de outra, dever do Estado.

³⁶ Prof Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da PUC/MG Procuradora do Estado de Minas Gerais. O trabalho referido foi publicado na obra "As Garantias do Cidadão na Justiça", pgs. 31/51, sob o título de "O Direito Constitucional a Jurisdição."

Sendo a jurisdição, também, dever do Estado, no instante em que ela é tardiamente entregue ao cidadão, gera a responsabilidade do causador do dano imposto à quem dela necessita, pela demora.

A análise dessa responsabilidade foi fixada com absoluto rigor pela Prof. Carmen Lúcia, no trabalho assinalado, quando, no desenvolvimento do subtítulo "A eficiência da prestação jurisdicional"³⁷, afirma:

Não basta, contudo, que se assegure o acesso aos órgãos prestadores da jurisdição para que se tenha por certo que haverá estabelecimento da situação de justiça na hipótese concretamente posta a exame. Para tanto, é necessário que a jurisdição seja prestada – como os demais serviços públicos – com a presteza que a situação impõe. Afinal, às vezes, a justiça que tarda, falha. E falha exatamente porque tarda.

Não se quer a justiça do amanhã. Quer-se a justiça de hoje. Logo, a presteza da resposta jurisdicional pleiteada contém-se no próprio conceito do direito-garantia que a jurisdição representa.

A liberdade não pode esperar, porque, enquanto a jurisdição não é prestada, ela pode estar sendo afrontada de maneira irreversível; a vida não pode esperar, porque a agressão ao direito à vida pode fazê-la perder-se; a igualdade não pode aguardar, porque a ofensa a este princípio pode garantir a discriminação e o preconceito; a segurança não espera, pois a tardia garantia que lhe seja prestada pelo Estado terá concretizado o risco por vezes com a só ameaça que torna incertos todos os direitos.

Esta é a primeira abordagem que se faz presente quando se tecem observações sobre a eficiência da prestação jurisdicional: a melancólica lentidão que a tem marcado. A morosidade da prestação jurisdicional tem frustrado direitos, desacreditado o Poder Público, especialmente o Poder Judiciário, e afrontado os indivíduos.

A Constituição Federal de 1988 se apresenta com objetivo voltado para o fortalecimento da cidadania. O seu fundamento nuclear é o de tornar realidade os princípios fundamentais postos no Título I,

³⁷ pg. 37, ob já citada

destacando-se os enunciados no art. 1º e incisos (A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político), bem como, aqueles que

condensam, no afirmar de Carmen Lúcia (pg. 50, ob. citada), os princípios que conformam o direito à jurisdição, tais como o que garante o direito a ser processado e julgado somente pela autoridade competente (LIII); o direito ao devido processo legal (LIV); a garantia do contraditório e ampla defesa (LV); a garantia de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (LXXIV), dentre outros.

A nova ordem constitucional, por se encontrar voltada inteiramente para o cidadão, faz imperar, entre outras características, a de que "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (art. 37, §6º, CF).

Lúcia Valle Figueiredo, com a costumeira postura científica com que apresenta os seus trabalhos e com visão da aplicação de um direito constitucional que alcance às ansiedades e necessidades do cidadão no Século XXI, ensina, em seu "Curso de Direito Administrativo", Ed. Malheiros, 1994, 1ª edição, pg. 181, ao abordar o tema "Responsabilidade Extra contratual do Estado", o seguinte:

Quanto a nós, não vemos empecos para responsabilizar o Estado por atos praticados por uma de suas funções, a judiciária. Efetivamente, encarna o Judiciário também a figura do agente público, de alguém que diz o direito em normas concretas e por conta do Estado. Se assim é, dentro de certas comportas, que o regime jurídico da função postula, há de ser também responsabilizado na hipótese de lesão.

Com a prudência e profundidade que retraíam as suas conclusões, afirma, em seqüência, que "É evidente que se não de colocar "standards" e critérios de razoabilidade para decisões judiciais. Entretanto, se houver decisões lesivas, desconcertadas do Direito, certamente responderá por elas."

É claro que o atual ordenamento jurídico brasileiro, apoiado nos princípios adotados pela nossa Carta Magna, especialmente o que caracteriza a existência plena de um direito subjetivo do cidadão à jurisdição, agasalha o entendimento supra manifestado de que a responsabilidade do Estado pode ser detectada até quando o juiz, ultrapassando os limites da razoabilidade na interpretação e aplicação das leis, profira decisões que causem danos injustificáveis às partes.

Lúcia Valle Figueiredo, na trilha da sua exposição, cita, como passível de se inserir no campo de responsabilidade do Estado, por exemplo, o caso de liminar em mandado de segurança, quando, não obstante presentes os pressupostos legais para a sua concessão, ela for negada e, em razão desse ato judicial, provoque danos à parte impetrante. Em caso inverso, também, admite a caracterização da responsabilidade do Estado. Aceita, também, que o Estado responde pelos danos provocados pela prestação jurisdicional retardada, entendendo que tal hipótese configura pura denegação de Justiça.

Não se pode deixar de se reconhecer que, ao lado das inúmeras manifestações doutrinárias em prol da responsabilidade do Estado pelos danos causados em razão da entrega deficiente da prestação jurisdicional, há uma inquietude jurisprudencial e uma ausência de confiabilidade no sistema.

4.4 O ESTADO NA ÉPOCA CONTEMPORÂNEA E A NATUREZA DA FUNÇÃO JURISDICIONAL.

Em 1983, em palestra pronunciada na Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Mossoró, RN, sob o título 'Responsabilidade Civil do Estado pela Demora na Prestação Jurisdicional', afirmei, a respeito do título dado ao parágrafo, o seguinte:

"A doutrina apresenta, tradicionalmente, desde o período aristotélico, o Estado considerado como entidade abstrata, desempenhando três funções básicas: deliberação, comando e justiça.

Estas, como efeito do fenômeno "Separação de Poderes" do Estado, são, hoje, exercidas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário.

A concentração da atividade estatal nos poderes mencionados visa dificultar sobremodo o arbítrio, por estabelecer um "sistema de freios e contrapesos, sob o qual pode vicejar a liberdade individual" (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso de Direito Constitucional, ed. Saraiva, 1975, pág. 76).

O estudo das atividades administrativas, sociais e jurídicas, exercidas pelos Poderes do Estado, há de se vincular à investigação sobre os fins da entidade estatal. Para tanto, verifica-se que, após as influências das pregações de Kant, Humboldt e Fichte (defensores do Estado Jurídico), de Leon Bourgeois e Gide (propugnadores do solidarismo), de Thomas Morus e Campanello (adeptos do comunismo), de Marx, Engels e Saint Simon (idealizadores do coletivismo integral), de Wagner (fundador do socialismo de cátedra), de Lenin (criador do Bolchevismo) e de outros pensadores de maior repercussão, chega-se, na visualização moderna, a se considerar que o Estado é meio para que a coletividade possa atingir os seus fins, pelo que está, conseqüentemente, obrigado a prestar serviço que concretize o bem comum. Dentro de tal ótica, é conveniente lembrar a posição de Mário Masagão, em sua obra Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, Max Limonad Ed., págs. 44/45, ao afirmar

que o Estado possui, ao lado da atividade jurídica, uma atividade social que poderá exercer dentro de certos princípios básicos: a ação social deve ser supletiva da atividade individual; deve ter em mira o bem comum e não o interesse individual ou de grupos, e não deve ocasionar o sacrifício do direito de quem quer que seja.

Não há, portanto, que se polemizar, na atualidade sobre a responsabilidade potencializada do Estado em assegurar aos indivíduos as condições necessárias para a consecução do bem comum. Para tanto, entre outras atividades que desenvolve, há de ser elencada a de entregar a prestação jurisdicional dentro dos prazos e limites que o sistema jurídico positivo instituiu. No particular, destaque-se que tal dever surge como conseqüência do princípio de legalidade, dogma a que está vinculada toda a ação estatal, por ser certo o axioma de direito de que a lei deve ser suportada, em primeiro plano, por aquele que a fez. Sendo a lei uma regra de conduta genérica oriunda do Estado, a este é do dever o seu integral cumprimento.

É tempo, portanto, de se localizar a natureza da atividade jurisdicional na concepção do Estado contemporâneo, a fim de que fique definitivamente caracterizado o seu alto grau de participação na realização dos fins que hoje dele são exigidos.

A essência da atividade jurisdicional é "aplicar contenciosamente a lei a casos particulares", no dizer conhecido de Pedro Lessa. Acrescento, apenas: visando estabilizar o conflito através de uma solução de efeito pacificador. No contexto do que seja bem comum, não é possível afastar a exigência de uma convivência pacífica entre os indivíduos, situação a que o Estado está obrigado a garantir, quer aplicando fisicamente a lei, sem o contraditório jurisdicional, função do Executivo, quer contenciosamente, modo pelo qual atua o Poder Judiciário.

Diante do visto, a atividade jurisdicional é desenvolvida ao nível de função estatal de grau essencial, não se diferenciando da

executiva: em qualquer ângulo que seja analisada, cumpre-lhe aplicara lei, o direito, ao caso concreto.

Em conclusão, tenha-se como incontroverso o fato de que o exercício da função jurisdicional do Estado é desempenhado sob os mesmos efeitos das demais (a legislativa e a executiva), gerando direitos e obrigações de igual categoria."

4.5. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATO JURISDICIONAL. CARACTERIZAÇÃO.

No ângulo agora construído, cabe analisar o tema central, após fixação de princípios e regras gerais a cerca da responsabilidade do Estado.

Entre os melhores doutrinadores sobre o assunto, destaco o pensamento do Professor Mário Moacyr Porto, no artigo intitulado "Responsabilidade do Estado pelos atos de seus juízes" (RT, vol. 563, setembro/1982, págs. 9/14). Em síntese, o consagrado jurista potiguar expõe que:

Há, nos dias de hoje, várias correntes doutrinárias disputando o achado da solução mais correta para a fixação da responsabilidade do Estado pelos atos dos seus juízes. Entre elas, estão:

1. O ato do juiz é uma manifestação da soberania nacional, pelo que, em nenhuma hipótese, poderá acarretar responsabilidade civil do Estado.

2. O juiz é um funcionário público de natureza especial. Os seus atos são iniludíveis manifestações do Estado, pelo que não devem ficar submetidos à disciplina estabelecida para os demais servidores públicos. Se ocorrer dano ao particular, a ação de indenização será proposta contra o Juiz ou contra a pessoa de direito público, conforme o caso.

3. O juiz é um funcionário na expressão estrita do termo. Assim sendo, quando os seus atos ocasionarem

danos, devem ser indenizados diretamente pelo Estado, só pelo Estado, de conformidade com o art. 107, da CF.

Há, não resta dúvida, discrepância doutrinária sobre o assunto. Não parece, porém, segundo penso, que o tema esteja a exigir excesso de prudência. O atual sistema positivo brasileiro permite a existência de condições que façam imperar, sem nenhum ataque ao ordenamento jurídico, o princípio de que deve o Estado responder pela demora na prestação jurisdicional, desde que fique demonstrada a ocorrência de lesão ao particular. Em defesa do afirmado, podem ser elencados os seguintes fundamentos:

a) o sistema jurídico sobre responsabilidade do Estado está vinculado à teoria objetiva;

b) o juiz, mesmo fazendo parte de uma categoria especial de funcionários, por ser agente político, age em nome do Estado e atua como membro de um dos seus poderes;

c) Estado e juiz formam um todo indissociável, pelo que, se o magistrado causa dano ao particular, por demora na prestação jurisdicional, cabe ao Poder Público responder patrimonialmente;

d) o artigo 5º, XXXV, da CF, não permite que a lei exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. É o Estado assegurando o pronunciamento judicial como único meio de estabilizar definitivamente os conflitos.

Responderá, portanto, pelos prejuízos resultantes da sua má atuação em fazer aplicar tal dogma constitucional;

e) a finalidade da tutela jurisdicional é garantir que o direito objetivo material seja obedecido. Para tanto, estabelece a obrigatoriedade de o Juiz cumprir determinados prazos fixados pelo direito formal, a exemplificar:

e.1. – os artigos 280 e 281, do CPC, que cuidam do tempo para ser prolatada a sentença no procedimento sumaríssimo e para ser o mesmo ultimado;

e.2. – a determinação pelo art. 261, CPC, de prazo para o Juiz decidir a impugnação ao valor da causa;

e.3. – os prazos fixados para: decidir o pedido de assistência (art. 51, III, CPC); o pedido de insolvência (arts. 755 e 758, CPC); a liberação da partilha, em inventário (art. 1.032, CPC); para determinar emenda ou aditamento à inicial (art 284, CPC): para tomar providências preliminares (art. 323, CPC);

e.4. – a determinação dos prazos para julgar: a divisão não contestada (art 971, § único, CPC); os embargos à execução (art. 740, § único, CPC); as exceções processuais (arts. 308 e 309); a prestação de contas (art. 916, § 1º, CPC); os procedimentos de jurisdição voluntária (art. 1.109, CPC); o processo cautelar não contestado (art. 803, CPC); o prazo para proferir sentença após audiência (art. 456, CPC); e outros mais existentes no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal;

f) constitui garantia individual implícita (art. 5º, § 2º, CF) a prestação jurisdicional dentro dos prazos fixados pela legislação ordinária, não só com apoio no princípio da legalidade, quando o Estado deve suportar a lei que ele próprio fez, como também por ser inconciliável com o sistema democrático o fato de não gerar responsabilidade o descumprimento do direito positivado.

4.6. A DEMORA EM DECIDIR A AÇÃO CONSTITUI PRESTAÇÃO JURISDICIONAL IMPERFEITA.

A doutrina caracteriza a atividade jurisdicional defeituosa quando:

a) o Juiz, dolosamente, recusa ou omite decisões, causando prejuízo às partes;

b) o Juiz não conhece, ou conhece mal, o direito aplicável, recusando ou omitindo o que é de direito;

c) o atuar do Poder Judiciário é vagaroso, por indolência do Juiz ou por lentidão determinada por insuficiência ou falta de Juízes ou funcionários, obrigando ao acúmulo de processos, o que impossibilita o julgamento dentro dos prazos fixados pela lei.

"O serviço público, em tese, tem de apresentar-se perfeito, sem a menor falha, para que a coletividade se beneficie no mais alto grau com seu funcionamento". Esta é a expressão de José Cretella Júnior, em seu Tratado de Direito Administrativo, vol. III, ed. Forense, 1970, pág. 61.

A demora na entrega da prestação jurisdicional caí no conceito de serviço público imperfeito. Quer ela seja por indolência do Juiz, quer seja por o Estado não prover adequadamente o bom funcionamento da Justiça.

A doutrina e a jurisprudência têm posição pacífica na defesa da responsabilidade do Estado pela chamada falta anônima do serviço ou, em consequência, do não bem atuar dos seus agentes, mesmo que estes não pratiquem a omissão dolosamente.

É oportuno se rememorar o julgamento proferido pelo STF, em 21.06.66, no Recurso Extraordinário nº 32.518, quando, embora vencido, o Ministro Aliomar Baleeiro expôs de forma brilhante:

Dou provimento ao recurso, porque me parece subsistir, no caso, responsabilidade do Estado em não prover adequadamente o bom funcionamento da Justiça, ocasionando, por sua omissão de recursos materiais e pessoais adequados, os esforços ao pontual cumprimento dos deveres dos Juizes. Nem poderia ignorar essas

dificuldades, porque, como consta das duas decisões contrárias ao recorrente, estando uma das Comarcas acéfala, o que obrigou o Juiz a atendê-la, sem prejuízo da sua própria - ambas constitucionais de serviço - a Comissão de Disciplina declarou-se em regime de exceção, ampliando os prazos (RDA, 90/141).

No mesmo julgamento, o Ministro Odalício Nogueira acompanhou o voto do Ministro Aliomar Baleeiro. Destaca-se, em sua manifestação, a parte seguinte:

O Estado não acionou, convenientemente, a engrenagem do serviço público judiciário. Não proporcionou à parte a prestação jurisdicional a que estava obrigado. Houve falta de serviço público. Não preciso atingir as alturas do risco, que é o ponto culminante da doutrina objetiva, para decretar-lhe a responsabilidade. Basta-me invocar o princípio da culpa administrativa, ocorrente na espécie e que não se confunde com a culpa civil, porque procede, precisamente, do mau funcionamento de um serviço (Aguiar Dias, ob. cit, vol. II. págs. 156/160 e Orosimbo Nonato, acórdão citado, in RT 147/333).

Tenha-se como meditação que a resistência, ainda havida, no campo jurisprudencial, em alguns setores, para aceitação da responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional, não se coaduna com os princípios defendidos pela Ciência Jurídica contemporânea, que se encontra atenta na elevação do posicionamento exigido, pelo cidadão, do Poder Público ser obrigado a garantir efetivamente a aplicação dos direitos subjetivos dos administrados.

Ao se defender tal posição, amplia-se o que a doutrina do Direito Administrativo já construiu sobre a demorada atuação da administração, especialmente, na prática de atos administrativos.

Seabra Fagundes, em parecer publicado na RDP 57/58, janeiro/junho/1981, págs. 7/17, defendeu a imputação da responsabilidade do Estado por retardada decisão administrativa. E, por serem idênticos os princípios a serem seguidos, quando se trata de demora na entrega da prestação jurisdicional, a doutrina conferida pelo

mestre Seabra Fagundes merece ser destacada. Cito, portanto, o que está no item 2, pág. 12, rev. cit:

O administrado quando solicita qualquer manifestação (no caso vertente aprovação de projeto de loteamento) da Administração Pública, o faz tendo em vista as leis vigentes no momento em que requer, e tem o direito de ver a sua pretensão apreciada com base nessas leis e dentro dos prazos nela fixados, ou, na ausência de determinação de prazos, dentro de lapso de tempo razoável.

Mais adiante, no item 3, pág. 13, fundamenta:

No Estado de Direito vige o princípio de legalidade, segundo o qual todas as atividades do Poder Público são submissas à Constituição e às leis. E essa submissão significa o dever de acatar o direito escrito, quer para agir sem base nele, quer para agir sempre que lhe cumpra dar execução a quaisquer textos de lei. Assim sendo, o administrador nem pode obrigar a procedimento que a lei não impõe, nem pode negar direito que nela se acha enunciado. O não fazer o que deve ser feito por força de lei é tão violador do princípio da legalidade quanto dizer aquilo que a lei proíbe.

Uma análise, embora superficial, da jurisprudência sobre a responsabilidade do Estado, mostra a tendência de ser aceita a posição que se defende. Tanto o é que a RDA, 20/45, publica ementa de julgamento do STF com a afirmação de que "Ao Estado cabe velar pela regularidade dos serviços públicos respondendo pelos resultados de seu mau funcionamento".

Na RTJ, 64/698, está transcrito outro voto vencido do Ministro Aliomar Baleeiro, com a doutrinação convencedora assim exposta:

Responsável é a pessoa de direito público pela falta de seus agentes em serviço ou por extensão deste, resguardando seu direito de regresso contra os mesmos, se pessoalmente culpados. Claro que pode haver falta anônima do serviço, por fato inerente a este, objetivamente considerado, sem culpa específica do agente público. Assim, a meu ver o art. 105 (hoje 107) da Constituição Federal de 1967 abarca em sua aplicação os órgãos e agentes do Estado, como os chefes do Poder Executivo, os Ministros e

Secretários de Estado, os Prefeitos, ainda que não sejam funcionários no sentido do direito administrativo. E, com maior razão, também os juizes, como agentes do Estado para a função jurisdicional deste, que os coloca sob regime especial de garantias no interesse de tal função. Esse regime especial e a natureza específica de sua atividade não lhes tiram o caráter de funcionário, lato sensu.

Há uma decisão do STF publicada na RDA, 20/42, que, a meu pensar, representa um marco decisivo para se consagrar a responsabilidade do Estado pela demora na entrega da prestação jurisdicional. Essa decisão não se compatibiliza com os fundamentos da teoria que defende a não responsabilidade do Poder Público pelos prejuízos decorrentes de atos judiciais, sob a idéia de que a entrega da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário se constitui em um dos privilégios da soberania.

A hipótese assinalada trata do reconhecimento da responsabilidade do Estado por ato legislativo. A ementa da decisão é de conteúdo incisivo:

"O Estado responde civilmente pelo dano causado em virtude do ato praticado com fundamento em lei declarada inconstitucional."

Ora, se o STF já reconheceu a responsabilidade do Estado por ato legislativo, não há mais razão de recusa da aplicação do mesmo princípio quando se tratar de ato judicial. Não se queira, a esta altura, invocar que o Poder Legislativo não seja, também, um dos privilégios da soberania.

Não é demais lembrar que "A culpa do serviço público não se identifica através da conduta do servidor público, ou do agente, mas através do próprio serviço público".

Não se pretenda solucionar a questão com idéias reinantes no Direito Civil. A responsabilidade do Estado por culpa do serviço público é uma concepção original do próprio Direito Administrativo. Com base em

tais conceitos, a vítima do dano deve agir, desde logo e diretamente, contra a Administração, sem acionar o agente, cuja responsabilidade não aparece.

A culpa do serviço público não tem caráter identificador. Ela surge anonimamente, sem permitir a investigação sobre quem seja o autor do dano. Julga-se o serviço, a sua qualidade, nos modos seguintes:

- a) o serviço funcionou mal;
- b) o serviço não funcionou;
- c) o serviço funcionou, mas tardiamente.

A respeito da demora na entrega da prestação jurisdicional, além dos votos vencidos já citados anteriormente, merece registro a pesquisa que a respeito fez o Prof João Sento Sé, in obra já citada, pg. 138, e passo a reproduzi-la:

Sobre a responsabilidade pela demora do julgamento de uma causa, assim se pronunciou o TJSP:

«Pela demora na decisão dos feitos responde o juiz correcionalmente, se causada por dolo, culpa ou desídia» (ac. de 26.8.57, RDA 53/183).

Numa ação em que se pedia indenização em virtude da morosidade do serviço judiciário, responsável pela prescrição de queixa-crime oferecida contra um jornalista, decidiu o STF que a atividade jurisdicional do Estado 'só pode gerar responsabilidade civil quando efetuada com culpa, em detrimento dos preceitos legais reguladores da espécie'(ac. de 21.6.66, RTJ 39/190 e RF 220/105). A indenização foi negada pelo voto de desempate do Min. Hermes Lima, segundo o qual "o fundamento da ação – culpa exclusiva do Poder Judiciário – não se configura de modo algum na matéria em debate". Mas é evidente a importância da decisão porque o STF nela admitiu que a atividade jurisdicional pode gerar a responsabilidade civil do Estado quando efetuada com culpa. Tratava-se, no caso, de culpa anônima do serviço judiciário gaúcho.

A tese, todavia, não medrou, consoante revela a leitura de decisão posterior do STF, em sessão plenária (ac. de 13.10.71, RTJ 64/689), na qual, num caso relativo à culpa do juiz, considerou-se necessário um texto expresse prevendo a responsabilidade civil do Estado por atos do Poder Judiciário, vencidos os Mins. Aliomar Baleeiro, Bilac Pinto e Adalício Nogueira. Outros julgados acolheram também a responsabilidade civil do magistrado (STF, ac. de 27.6.50, RF 133/415; TJSP, ac. de 2.2.67, RF 225/154).

As investigações feitas pelo Prof. João Sento Sé revelam a tendência majoritária da Corte Suprema, nos últimos decênios, de não aceitar a responsabilidade do Estado pela prática de atos judiciais, salvo nos casos expressamente determinados em lei, a exemplificar o erro judiciário criminal.

Ao lado desse posicionamento, com tendência a ser modificado, merece conferência o decidido pelo então e egrégio Tribunal Federal de Recursos, ao apreciar a AC nº 7.243, 1ª. T., em 23.7.1957, relatada pelo Min. Henrique D'Ávila (RDA, 54:188), e que mereceu profunda análise por Juracy C. Silva, em obra já citada.³⁸ Naquela oportunidade, a União Federal foi condenada a ressarcir os prejuízos causados a suplente de deputado em razão do mau funcionamento da Justiça Eleitoral. O recorrente, por não haver concordado com decisão do Tribunal Superior Eleitoral que o despojou do seu mandato, interpôs embargos que foram tidos como procedentes, com efeitos modificativos, quando o período do mandato já havia terminado.

O Recurso Extraordinário interposto contra essa decisão não foi conhecido, por maioria, em acórdão da lavra do Min. Afrânio Costa, assim ementado³⁹:

Sendo a função parlamentar remunerada, quem dela é desapossado injustamente, tem direito inequívoco a ressarcimento. Todavia, destinando-se o subsídio parlamentar a beneficiar o titular das perdas sofridas com o abandono de suas atividades costumeiras, do ressarcimento

³⁸ "A Responsabilidade Do Estado por Atos Judiciários e Legislativos. Saraiva. 1985, pgs. 228 e segs.

³⁹ RE 38 529, STF, 2ª T. 14 7 1959, RF. 199:15, cit. por Juracy C Silva, na obra já indicada, pg. 230.

devido se subtraem os ganhos realmente auferidos naquelas atividades.

Demonstrada está a timidez com que a jurisprudência vem tratando a responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional.

O reconhecimento dessa responsabilidade não afeta, ao meu entender, a soberania do Judiciário, nem provoca qualquer afronta ao princípio da autoridade da coisa julgada.

A melhor doutrina a respeito defende que

a pretensão indenizatória se legitima naqueles casos de culpa anônima do serviço judiciário, de falhas do aparelhamento encarregado da distribuição da Justiça, envolvendo, inclusive, as deficiências pessoais dos magistrados recrutados, assim, nos casos de morosidade excessiva da prestação jurisdicional com equivalência à própria denegação da Justiça, de erros grosseiros dos juizes, relevados sob o pálio candente da falibilidade humana.(Yussef Said Cahali)⁴⁰

5. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS.

No campo da responsabilidade civil do Estado os atos legislativos, em regra, não geram efeitos patrimoniais quando danosos.

Esse posicionamento é defendido em razão do exercício do direito de soberania e por se tratar de normas gerais que atingem a todos os segmentos da sociedade.

Há, contudo, uma evolução doutrinária no sentido de se defender a responsabilidade patrimonial do Estado quando atos legislativos, mesmo constitucionais, atingem a determinadas pessoas e lhes provocam injusto dano.

⁴⁰ In "Responsabilidade Civil do Estado". RT. 1982. pg. 222/223.

Essa corrente não admite que, em um Estado de Direito, onde o cidadão é o centro destinatário das suas regras, deixe-se de se responsabilizar o Estado pelo seu atuar legislativo, especialmente, quando expede normas inconstitucionais.

Cretella Júnior⁴¹ sustenta que

o Estado é responsável pelos danos que o ato legislativo cause a um ou a um número restritíssimo de administrados, o que de maneira alguma configura uma 'antinomia inadmissível', porque o dano injusto não é dano ilegal, conforme acentua Bielsa. Nem tal posição conflita com a noção de soberania estranha ao caso.

Menegaie, conforme citação de Cretella⁴², assinala que se "o ato legislativo ofende direito individual, é lícito ao prejudicado chamar o Estado à responsabilidade pelo ato de um de seus poderes constituídos" e "se o ato legislativo, cuja aplicação, por inconstitucionalidade, se recusou, acarretou danos a alguém, caberá ao prejudicado, em seguida, propor ação por perdas e danos."(Direito Administrativo, 3ª Ed. 1957, pág. 509, citado por Cretella).

Hely Lopes Meirelles apresenta solução típica para considerar o Estado responsável patrimonialmente pela prática de atos legislativos danosos. Explica assim:

Para os atos administrativos, já vimos que a regra constitucional é a responsabilidade objetiva da Administração. Mas, quanto aos atos legislativos e Judiciais, a Fazenda Pública só responde mediante a comprovação de culpa manifesta na sua expedição, de maneira ilegítima e lesiva. Essa distinção resulta do próprio texto constitucional, que só se refere aos agentes administrativos (servidores), sem aludir aos agentes políticos (parlamentares e magistrados), que não são servidores da Administração Pública, mas sim membros de Poderes do Estado.⁴³

⁴¹ In "Tratado. . . .", ob. já citada, py 261.

⁴² In "Tratado. . . .", ob. já citada, g. 257/258.

⁴³ In "Direito Administrativo Brasileiro. 20ª ed. pg, 563

Filio-me a corrente exposta por Hely Lopes. Não há possibilidade, ao meu entender, se criar direito subjetivo contra texto expresso posto na Carta Magna. O direito à indenização por dano causado por atos legislativos e judiciais não estão incorporados nos denominados direitos implícitos oriundos dos princípios postos na Carta Magna. A necessidade, assim, da culpa do Estado pelo ato legislativo ou judicial deve ser provada pelo particular vítima do dano. Não se confunda essa orientação com a responsabilidade patrimonial decorrente dos atos normativos editados pelo Poder Executivo, se inconstitucionais ou ilegais. Tem-se, aí, um atuar administrativo de natureza concreta, muito embora possa ser expedido pelo Presidente da República, membro de um Poder. O conteúdo de tais atos é de natureza administrativa, concreta e determinada a atingir a um fim visado pela administração.

6. CASOS CONCRETOS DE RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO.

A criação jurisprudencial tem contribuído, em larga escala, para alargar o círculo de fixação da responsabilidade patrimonial do Estado.

Um aprofundamento sobre a questão mostra que a jurisprudência, em várias ocasiões, vem reconhecendo a responsabilidade do Estado por o serviço público não haver funcionado, ou haver funcionado mal ou tardiamente. No âmbito das decisões proferidas pelos Tribunais brasileiros, temos as seguintes, em que foram concedidas indenizações aos particulares, com base no anonimato do serviço público:

"Provando-se que o Poder Público omitiu providências a seu alcance para evitar o dano, o Estado é responsável por depredações causadas a particulares em movimentos revolucionários" (STF, em RDA, 7/111).

"É dever do Estado coibir a exaltação popular e as suas depredações dela conseqüentes. Se a omissão é causa do dano, o Estado responde patrimonialmente" (TJSP, em RDA, 49/198)

Desde que o Estado falhe em sua missão de garantir a propriedade particular, não empregando os meios a seu alcance para obstar os assaltos do povo, torna-se, por omissão, responsável pelos danos causados (TJSP, em RT, 178/123)

"Por omissão de serviços públicos – culpa in omittendo –, causa que determinou moléstia infecciosa grave, responde civilmente o Estado" (TAPELSP, em RF, 89/169)

"Responde o Estado por danos decorrentes de ponte em ruínas existente em estrada pública, aberta ao tráfego" (TJMG, em RDA, 31/289)

"O Estado responde por explosão de petardos (TFP, em RDA, 77/268), por substâncias nocivas à saúde, como tóxicos ou gases lacrimogênicos" (TA-PELDF, em RF, 91,437).

"Responde o Estado por indenização pelo falecimento de colegial atingido pela queda de beiral do grupo escolar onde ele estudava" (TJSP, em RT, 407/6)

"Responde civilmente o Município por culpa no caso de prejuízos causados por inundações" (STF, em RDA, 122/169)

Na jurisprudência francesa, podem ser encontrados os seguintes casos de responsabilidade do Estado:

a) explosão de granada alemã que, manejada sem cuidado, determinou a morte de uma pessoa;

b) manifestante ferido por soldado no interior do quartel, para o qual fora levado preso;

c) recebimento de pensão do Estado com atraso de 10 (dez) anos;

d) agricultor impedido de utilizar seu pessoal por ocasião da colheita, em virtude de medidas excepcionais;

e) homicídio cometido por alienado mental, não obstante reiterados pedidos de medidas acautelatórias.

Destaque-se, ainda, que, em decorrência de pronunciamentos doutrinários e jurisprudenciais, o Estado pode ser responsável civilmente pelas situações seguintes:

a) – ser demandado pelo segurador por ação regressiva por ter sido o causador do dano;⁴⁴

b) por cobrança de dívida já paga, desde que fique comprovado ação dolosa ou culposa do agente público;⁴⁵

c) por acidente de trabalho quando atuar como empregador;⁴⁶

⁴⁴ (Fundamentos; 1 – Ação regressiva do segurador contra o causador do dano – Súm 188- STF. – Art. 988 (Pagamento com sub-rogação) – A sub rogação transfere ao novo credor todos os direitos, ações, privilégios e garantias do primitivo, em relação a dívida, contra o devedor principal e os fiadores.

Súmula 188 O segurador tem ação regressiva contra o causador do dano pelo que efetivamente pagou, ate ao limite previsto no contrato de seguro. Súmula 257 São cabíveis honorários de advogado na ação regressiva do segurador contra o causador do dano. Art 1458 – O segurador e obrigado a pagar em dinheiro o prejuízo resultante do risco assumido e conforme as circunstancias, o valor total da coisa segura, Art. 1524 – O que ressarcir o dano causado por outrem. se este não for descendente seu. pode reaver, daquele por quem pagou, o que houver pago);

⁴⁵ (Fundamentos: – Cobrança judicial de dívida já paga ou ainda não vencida Arts. 1530 a 1532 Súm. 159 "Cobrança excessiva, nas de boa-fé, não dá lugar às sanções do ano 1 531 do C Civil Art 1530 – O credor que demandar o devedor antes de vencida a dívida, fora dos casos em que a lei o permita, ficara obrigado a esperar o tempo que faltava para o vencimento, a descontar os juros correspondentes, embora estipulados, e a pagar as custas em dobro. Art. 1.531 – Aquele que demandar por dívida já paga, no todo ou em parte, sem ressaltar as quantias recebidas, ou pedir mais do que for devido, ficará obrigado a pagar ao devedor, no primeiro caso. o dobro do que houver cobrado e. no segundo, o equivalente do que dele exigir, salvo se, por lhe estar prescrito o direito, decair da ação. Ari J532 - Não se aplicarão as penas dos arts. 1530 e 1531, quando o autor desistir da ação antes de contestada a lide. Ver, também, art. I 532, c/c o CPC . arts. 16 a 18(dano processual).

⁴⁶ (Fundamentos: Súm 229, STF: "A indenização acidentaria não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador." Se a atuação for por via de empresa pública ou sociedade de

d) por pagamento, via estabelecimento bancário (autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista), de cheque falso;⁴⁷

e) por dano produzido por edifício ou construção em ruína de sua propriedade⁴⁸

f) por dano cometido por animal de sua propriedade⁴⁹

g) por violação de direito autoral por um dos seus agentes no exercício da função pública;⁵⁰

h) por danos cometidos a terceiros quando assumir a posição de construtor, o que pode ocorrer por um dos órgãos da administração indireta (autarquia, em tal caso aplica-se a responsabilidade objetiva da culpa, ou sociedades de economia mista ou empresa pública, quando a teoria a ser seguida é a subjetiva da culpa);⁵¹

economia mista, a indenização de direito comum será apurada com base na teoria subjetiva da culpa).

⁴⁷ (Fundamento: Súmula n 28 do STF "O estabelecimento bancário é responsável pelo pagamento de cheque falso, ressalvadas as hipóteses de culpa exclusiva ou concorrente do correntista").

⁴⁸ (Fundamentos: 1528, CC "O dono do edifício ou construção responde pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos, cuja necessidade fosse manifesta " Art. 555 "O proprietário tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente." Art 1 245 "Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução respondera, durante cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo. exceto quanto a este, se , não o achando firme . preveniu em tempo o dono da obra. " Art. 1529: "Aquele que habitar uma casa, ou parte dela. responde pelo dano proveniente das coisas, que idéia caírem ou forem lançadas em lugar indevido."

⁴⁹ (Fundamentos: Art. 1527: "O dono, ou detentor, do animal ressarcirá o dano por este causado, se não provar:

- Que o guardava e vigiava e som o cuidado preciso
- II – Que o animal foi provocado por outro.
- III – Que houve imprudência do ofendido.

- IV – Que o fato resultou de caso fortuito, ou força maior. Art. 588, § 2º: "Por tapumes emendem-se as sebes vivas, as cercas de arame ou de madeira as valas ou banquetas, ou quaisquer outros meios de separação dos terrenos, observadas as dimensões estabelecidas em posturas municipais, de acordo com os costumes de cada localidade, contanto que impeçam a passagem de animais de grande porte, como sejam gado vacum, cavalos e muares Art. 1.º 58. § único: "O caso fortuito, ou de força maior, verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar, ou impedir").

⁵⁰ (Fundamento: Lei dos Direitos Autorais, arts 122 a 130,);

⁵¹ (Fundamentos: 1 – A resp do construtor se manifesta em três campos diferentes: 1) resp. contratual; 2) resp. legal, e 3) resp extracontratual. 2 – Resp contratual do construtor. Surge da inexecução culposa de suas obrigações, i., da inobservância das normas estabelecidas no contrato. –

Essa resp civil decorre da falta contratual e não da falha técnica. Surge como consequência da inexecução total ou parcial da obra. – Para se isentar, devesse justificar a inexecução total ou parcial da obra apoiando-se na existência de caso fortuito ou força maior. Quando o construtor encontra-se em descumprimento contratual? a) – Não executa a obra Deixou de atender ao objetivo principal do contrato, que era a realização da obra. Obs. de Javier Fernandez Costales, in *El contrato del arquitecto en la edificación* Madrid, Ed de Directio Reunidas. 1977. p. 254: "a falta das qualidades essenciais para o uso norma) ou das essenciais descritas no contrato, será motivo suficiente para qualificar a inexecução como própria ou absoluta, b)– Executa defeituosamente a obra. E o cumprimento pontual inexato. Art I 056, CC: Não cumprindo a obrigação, ou deixando de cumprida pelo modo e no tempo devidos, responde o devedor por perdas e danos. Art. 1059, CC "As perdas e danos devidos ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de ganhar Obs de Helly: "na avaliação do lucro cessante podem ser incluídos: a valorização do prédio, o resultado do negocio que nele seria explorado, os alugueis que renderia , e tudo mais que a construção pudesse produzir para o seu dono Incluem-se, ainda, na indenização de perdas e danos a correção monetária, os juros, as custas judiciais, os salários dos peritos e honorários do advogado que demandou os prejuízos Pode o dono da obra pretender danos morais? Javier Fernandez Costales, in obra citada, p. 344. sustenta que . em se tratando de um promotor de vendas, a inexecução da obra pode acarretar um descrédito que diminua a venda de construções E conclui"que neste caso se trata de danos morais que representam em definitivo um interesse econômico e a doutrina em geral entende que devem ser ressarcidos" A multa moratória pode ser cumulada com o pedido de perdas e danos decorrentes do prejuízo da mora ou da inexecução contratual A multa compensatória não pode ser cumulada com pedidos indenizatórios, isto porque ela já representa uma fixação antecipada dos eventuais prejuízos decorrentes da inexecução da obra. 3) – Responsabilidade legal do construtor Rias são de ordem publica: as responsabilidades legais, posto que decorrem da lei, de fatos da obra e da ética profissional a) Resp pela perfeição da obra – Independentemente de cláusula expressa, o construtor ou o prejetista responderão sempre pela perfeição da obra – Resp decorrente das noções de estética, arte e dos próprios conhecimentos técnicos - Não se contendem com as características de solidez e segurança. - O construtor que se encarrega de entregar a obra devesse executá-la em conformidade com os padrões estéticos, artísticos e científicos vigentes numa dada época c em determinado local – Art. 1242. CC. dá aquele que encomendou a obra o direito de "enfeitá-la, se o empreiteiro se afastou das instruções recebidas e dos planos dados, ou das regras técnicas em trabalho de tal natureza" – O C. Suíço das Obrigações prevê minuciosamente o processo de encerramento do contrato de empreitada, estabelecendo no art. 367 as modalidades de verificação. – O art I 655 do C Civil italiano estabelece a verificação como um direito do proprietário - O direito português regula minuciosamente a verificação da obra. art. 1218. C. Civil brasileiro: Art. 1241 Tudo o que se pagou presume-se verificado Art. 1243: o dono da obra poderá, ainda, em vez de rejeitá-la, recebê-la com abatimento no preço. Se a obra ficar mais perfeita, segundo Cargallo Santos, não há razão para o dono recusá-la. b) Responsabilidade pela solidez e segurança da obra-Regra geral nas obrigações de entregar coisa certa e a determinada a responsabilidade do devedor cessa com a entrega da referida coisa Porém, no contrato de construção, a responsabilidade do construtor não cessa totalmente com a entrega da obra- Art. 1245. CC: o empreiteiro de materiais e execução respondera durante 5 anos, pela solidez e segurança do trabalho" – Obs Numa empreitada mista, se ocorrerem vícios na construção que impliquem a sua solidez ou a sua segurança, desde logo se estabelece que a culpa é do construtor ou do arquiteto Por que? Há presunção legal prevista no art 1245. do C Civil. – No campo processual, dentro do prazo de 5 anos, caberia ao dono da obra tão-somente provar a autoria, revertendo o ônus de provar a ausência de culpa para o construtor ou arquiteto – Em se tratando de empreitada de labor, aquela em que o construtor só oferece a mão-de-obra, prevalece a responsabilidade comum, isto e. durante 20 anos O ônus da prova cabe ao dono da obra Resumo, o art. 1245 prevê uma modalidade especial de responsabilidade, pois. não se aplica integralmente ao construtor Ela é aplicável ao construtor que também fornece os materiais – O prazo do art. 1245, C C é de garantia, não prescricional, seg. Washington de Barras e Hely Lopes "O prazo quinquenal dessa responsabilidade é de garantia e não de prescrição, como erroneamente têm entendido alguns julgados. Desde que a falta de solidez ou de segurança da obra apresente-se dentro de 5 anos de seu recebimento, a ação contra o construtor e demais participante do empreendimento subsiste pelo prazo prescricional comum de 20 anos, a contar do dia em que surgiu o defeito - O art 1245 é uma norma cogente e não dispositiva É de ordem publica, logo a sua aplicação não se

Em inúmeras outras situações o Estado pode ser chamado a assumir a responsabilidade patrimonial:

- a) acidentes de trânsito;
- b) animais nas rodovias;
- c) queda de árvores em vias públicas;
- d) por defeituosa assistência médica-hospitalar ou familiar;
- e) por morte de menor que se encontra recolhido em estabelecimento de assistência e foi assassinado por ausência de vigilância da guarda;
- f) morte de menor em piscina de repartição pública, por ausência de vigilância;
- g) pelo prejuízo sofrido por particular por atos praticados por serventuários;
- i) por expedição de certidões, títulos e certificados de propriedade que, em razão de erros contidos, provoquem danos ao usuário ou a terceiro;

submete a vontade das partes e o seu prazo não pode ser reduzido - A expressão edifícios refere-se as construções destinadas a habitação A construções consideráveis abrange a totalidade das obras relacionadas com o progresso, tais como: ponte, metro, viadutos, etc. - A questão do solo. O construtor responde pelos defeitos do solo, exceto, quanto a este. se. não o achando firme, preveniu em tempo o dono da obra. Obs. Segundo Hely tal disposição esta superada pelas normas reguladoras do exercício da engenharia e arquitetura que impõe deveres éticos aos seus profissionais e obrigações técnicas incompatíveis com essa exoneração de responsabilidade c) - Responsabilidade por danos a vizinhos c a terceiros - Trata-se de responsabilidade por danos a vizinhos e terceiros que independe de culpa do proprietário ou do construtor, mas tão-somente da nocividade do fato da construção - O art. 554 do C. C. ampara o direito do proprietário ou inquilino que se sentirem prejudicados pelo mau uso da propriedade vizinha. 4) - Responsabilidade extracontratual do construtor. - Fontes que originam: Lei n 5 194/66. Código de Ética (plágio, falsa autoria, alteração sem o prévio consentimento do legítimo autor -legislação trabalhista - em decorrência das relações de trabalho com o pessoal contratado para trabalhar na obra - Contravenções penais: desabamento e perigo de desabamento- A obra clandestina constitui um ato ilícito. Logo pode ser motivo de ação indenizatória.

j) pelos danos causados por construções clandestinas ou licenciadas indevidamente;

m) pelos danos provocados em face de ausência de conservação e fiscalização de obra na via pública;

n) por prejuízos decorrentes de inundações e enchentes quando se comprove a omissão na tomada de providência para permitir o escoamento;

o) por falhas, violência e abusos da polícia;

p) por revogação de alvará, licença ou permissão em desacordo com a lei;

q) por explosão de pedreira explorada pelo Município;

r) por dano decorrente de temporal comum, previsível, que derruba a rede elétrica e ocasiona morte de alguém;

s) por dano oriundo de valeta aberta em via pública e que não foi devidamente sinalizada;

t) por ponte que, por se encontrar em péssimas condições, desaba e provoca danos.

O tema está, hoje, enriquecido por inúmeras decisões jurisprudenciais. O Estado, quanto mais alarga a sua atuação, na mesma proporção tem contra si a instauração de ações por responsabilidade patrimonial em decorrência dos danos produzidos.

É de ser lembrado por último que a atividade nuclear do Estado tem determinado uma posição especial da doutrina: é a de aceitar a teoria do risco integral, face a possibilidade de extensão do dano. É assunto que merece ser estudado em campo específico, haja vista as peculiaridades que a envolve e os dispositivos legais a ela aplicados.

7. – CONCLUSÃO.

Tem sido intensa a produção doutrinária enfocando a responsabilidade patrimonial do Estado. As idéias lançadas determinam um aperfeiçoamento do assunto e cria uma conscientização de que , neste final de Século XX, há uma tendência de se proteger, com medidas jurídicas de maior eficácia, os direitos subjetivos do cidadão.

O avanço em se determinar a responsabilidade civil do Estado com base na teoria objetiva da culpa não está vinculada a qualquer posição ideológica. É uma consequência da desproporcionalidade existente da força contida nas atividades do Estado quando comparada com as do cidadão, especialmente, por este, na era contemporânea, se ver cercado pelos laços da administração em quase todas as funções que desempenha na vida privada ou pública. O Estado está sempre presente na vida do administrado, como a dirigir o seu destino e o seu futuro. Nada mais justo, assim, de se criar um sistema jurídico que os direitos subjetivos de cada pessoa passem a ser respeitados pela entidade estatal. Esta tem a obrigação de construir uma sociedade justa e desenvolvida, apoiada em princípios democráticos.

RESPONSABILIDADE CIVIL – ESTUDO DIRIGIDO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO – UFRN.

1. – Considerando-se a evolução da Responsabilidade Civil, em quantos e quais sistemas podem ser elencadas as teorias a respeito?
2. – Sintetize a compreensão da teoria da irresponsabilidade ou regaliana?
3. – Enumere os princípios essenciais das Teorias Civilistas ou Mistas?

4. – De acordo com as Teorias civilistas, no referente ao fenômeno da responsabilidade civil, como eram tratados os atos de império?

5. – Idem os atos de gestão praticados pelo Estado?

6. – Em que consiste a chamada Teoria da Culpa Civil ? Fale sobre a sua aplicação no tocante aos atos cometidos pelo Estado.

7. – Quais as espécies de Teorias Publicísticas no campo da Resp. Civil do Estado?

8. – Em que consiste a chamada Teoria da responsabilidade por culpa administrativa?

9. – Em que consiste a chamada Teoria do Risco e a Teoria do risco integral?

10. – Explique a Teoria do Risco Administrativo?

11. – Quais as Situações excludentes da resp. civil do Estado.?

12. – Quais as correntes que buscam solução para a fixação da resp. do Estado por atos dos seus Juízes?

13. – Quais os fundamentos apresentados na defesa de que deve o Estado responder civilmente pela demora na prestação jurisdicional?

14. – Porque se afirma que a demora em decidir a ação constitui prestação jurisdicional imperfeita?

15. – Qual a noção vulgar de culpa?

16. – Qual a noção técnica?

17. – Qual a diferenciação entre culpa e responsabilidade?

18. – O que entende pela expressão responsabilidade aquiliana?

19. – Em nossos sistema jurídico positivo, onde se encontra o princípio da responsabilidade aquiliana?

20. – Como evoluiu o conceito da responsabilidade aquiliana? No direito babilônico, no direito indiano, no hebraico, no romano ?

21. – O que significa a Lex Aquilia?

22. – Qual a configuração da responsabilidade aquiliana após a Lex Aquilia?

23. – Comente a responsabilidade aquiliana no direito intermédio e no direito moderno e contemporâneo.

24. – Quais as normas reguladoras, em nosso sistema positivo, do exercício da profissão médica?

25. – Qual a natureza do contrato médico?

26. – Por que se afirma que o contrato de cirurgia estética é um contrato de resultado e não de meio ?

27. – Quais os deveres do médico?

28. – Em quantas classes podem ser divididas os erros profissionais dos médicos?

29. – Quais os erros médicos relativos aos deveres de humanidade?

30. – Quais os erros médicos relativos aos erros de técnica médica?

31. – Qual o conceito de erro médico?

32. – Como deve ser caracterizada a culpa por ato do médico?
33. – Quais as teorias que procuram explicar a natureza jurídica da responsabilidade do médico ?
34. – Como a nossa legislação trata da retirada dos órgãos para transplante?
35. – Quais os tipos de cirurgia plástica que permitem indenização?
36. – O estabelecimento hospitalar pode ser sujeito passivo de indenização por responsabilidade civil? Explique e em que casos.
37. – Em que campos podemos dividir a questão da resp. civil dos pais?
38. – Quais as mais importantes questões que devem ser analisadas na responsabilidade civil dos pais por atos dos filhos menores?
39. – Explique o fenômeno da presunção de responsabilidade dos pais por ato dos filhos menores em nosso direito?
40. – Qual foi a evolução jurisprudência) a respeito das hipóteses de responsabilidade objetiva e de presunção de culpa no caso de atos praticados por filhos menores e na guarda dos pais?
41. – Quais as condições legais para incidência da presunção da responsabilidade dos pais, por atos dos filhos menores?
42. – A responsabilidade civil dos pais, por atos dos filhos menores, pode ser acumulada com a responsabilidade de outras pessoas? Em caso positivo, explique.
43. – Os pais podem ser responsáveis, por atos próprios, na criação e educação dos filhos? Explique a resposta.

44. – Quanto ao perigo, como devem ser divididas as atividades humanas?

45. – Para que haja ato ilícito, necessário se faz a conjugação de tais fatores?

46. – Explique os fenômenos que determinaram o exercício das atividades perigosas como nova força desencadeadora de responsabilidade?

47. – Qual o alcance da noção de atividades perigosas?

48. – Qual o nosso sistema normativo a respeito da responsabilidade por atividades perigosas?

49. – Quais as diferenças básicas entre o nosso sistema normativo da responsabilidade por atividades perigosas e o nosso sistema comum?

50. – Qual o fundamento principal para a fixação da responsabilidade civil por prática de atividades perigosas?

51. – Cite dez casos de responsabilidade objetiva reconhecidos pela jurisprudência?

52. – Cabe ação regressiva do segurador contra o causador do dano? Com base em que?

53. – Como o nosso direito regula o caso de cobrança judicial de dívida já paga ou ainda não vencida?

54. – Qual a resp. civil da empresa locadora de veículos?

55. – Qual a responsabilidade civil do menor púbere por atos ilícitos?

56. – Explique a responsabilidade civil do oficial do registro publico?

57. – Quando o tabelião e o oficial de registro de imóveis podem ser responsabilizado por atos cartorários praticados?

58. – Comente os artigos do Código do Consumidor que estipulam responsabilidade do fabricante, do produtor, do construtor e do importador por negócios jurídicos firmados?

59. – Quais as regras a respeito da responsabilidade civil e falta residual do funcionário público?

60. – Como é regulada a responsabilidade civil por atos ilícitos no regime da comunhão parcial de bens e na universal?

61. – Por que a responsabilidade civil é independente da criminal?

62. – Nas obrigações provenientes de delito, quando o devedor é considerado em mora?

63. – Explique as principais regras a respeito da responsabilidade no transporte?

64. – Quais os limites da responsabilidade acidentaria?

65. – Qual a responsabilidade dos bancos por pagamento de cheques falsos?

66. – Como é regulado, em nosso sistema, o problema da responsabilidade civil pelo recebimento de lucros sociais ilícitos?

67. – Como é regulado em nosso sistema jurídico a questão da responsabilidade civil por fato da coisa e do animal?

68. – Idem a responsabilidade por violação do direito autoral?

69. – A responsabilidade civil se transmite aos herdeiros? Em que limites?

70. – Em quais campos se manifesta a responsabilidade civil do construtor?

71. – Qual o fundamento para a fixação a responsabilidade contratual do construtor?

72. – Quando o construtor encontra-se em descumprimento contratual?

73. – Pode o dono da obra pretender danos morais, em se tratando de responsabilidade do construtor?

74. – Quais são os casos de responsabilidade legal do construtor?

75. – Como nosso direito regula a responsabilidade legal do construtor pela solidez e segurança da obra?

76. – Comente o art. I. 245, do C.C, especialmente no tocante ao prazo? É prescricional? É só de garantia?

77. – O nosso ordenamento jurídico trata da responsabilidade civil do construtor por danos a vizinhos e terceiros

78. – O como o nosso sistema jurídico regula a responsabilidade extracontratual do construtor